

HACIENDO REALIDAD EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN ESPAÑA

HACIENDO REALIDAD EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN ESPAÑA

Coordinador

Miguel Ángel Martín López

Autores

(por orden de aparición)

José María Medina Rey

Miguel Ángel Martín López

Héctor Silveira

Lidia García-García

Sergio García Magariño

Leila Sant Massarrat

María Amparo Novo Vázquez

José Ramón Mauleón

María Rosario Alonso Ibáñez

Gloria Doménech Martínez

Adriana Fillol Mazo

Ana Cristina Gallego Hernández

Montserrat Tafalla Plana

Ana María Porcel Gálvez

Marta Lima Serrano

Federico Alonso Trujillo

Ana-Regina Segura

Celia Fernández Aller

Elena de Luis Romero

Marta Calderón Carvajal

HACIENDO REALIDAD EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN ESPAÑA

Ediciones Egregius
www.egregius.es

Diseño de cubierta e interior: Francisco Anaya Benitez

© Los autores

1ª Edición. 2018

ISBN 978-84-17270-61-2

NOTA EDITORIAL: Las opiniones y contenidos publicadas en el libro, son de responsabilidad exclusiva de los autores; asimismo, éstos se responsabilizarán de obtener el permiso correspondiente para incluir material publicado en otro lugar.



Universidad de Oviedo
Universidá d'Uviéu
University of Oviedo



AYUDA PLAN PROPIO DE INVESTIGACIÓN.
GRUPO DE INVESTIGACIÓN:
NUEVOS SUJETOS, NUEVOS DERECHOS, NUEVAS RESPONSABILIDADES



Plan Nacional de I+D+i DER2015-65906-P

LAS RESPUESTAS DEL DERECHO INTERNACIONAL Y EUROPEO
A LOS NUEVOS RIESGOS Y AMENAZAS CONTRA LA SEGURIDAD HUMANA



Observatorio del
Derecho a la Alimentación
de España 

ÍNDICE

PRÓLOGO	9
<i>Ignacio Trueba y Juan Carlos García Cebolla, (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO)</i>	
PRESENTACIÓN	13
<i>Observatorio del Derecho a la Alimentación de España</i>	
CAPÍTULO I. El derecho humano a la alimentación en España	19
<i>José María Medina Rey</i>	
CAPÍTULO II. La adopción de legislación sobre el derecho a la alimentación en España: una obligación y una propuesta de realización	35
<i>Miguel Ángel Martín López</i>	
CAPÍTULO III. Esfera pública y derecho a la alimentación	49
<i>Héctor Silveira</i>	
CAPÍTULO IV. Avanzando hacia la realización del derecho a la alimentación desde una perspectiva agroecológica: el caso de València ...	71
<i>Lidia García-García</i>	
CAPÍTULO V. Ampliando la mirada: la iniciativa carta contra el hambre	83
<i>Sergio García Magariño</i> <i>Leila Sant Massarrat</i>	
CAPÍTULO VI. Buenos hábitos alimentarios de los españoles y Consumocracia	95
<i>María Amparo Novo Vázquez</i>	
CAPÍTULO VII. Opiniones de las familias sobre la comida del comedor escolar	103
<i>José Ramón Mauleón</i>	
CAPÍTULO VIII. La ordenación urbanística y los huertos urbanos: vínculos para la integración del derecho a la alimentación	121
<i>María Rosario Alonso Ibáñez</i> <i>Gloria Doménech Martínez</i>	

CAPÍTULO IX. La agroecología como instrumento para alcanzar el derecho humano a la alimentación adecuada y una gestión sostenible de los recursos naturales	135
<i>Adriana Fillol Mazo</i>	
CAPÍTULO X. El Reglamento Sanitario Internacional y el Derecho a la Alimentación en España y en la Comunidad Internacional Institucionalizada	153
<i>Ana Cristina Gallego Hernández</i>	
CAPÍTULO XI. La Denominación de Origen. Herramienta para la protección del derecho humano a una alimentación adecuada	163
<i>Montserrat Tafalla Plana</i>	
CAPÍTULO XII. Nutrición, dependencia y vulnerabilidad en personas mayores.	177
<i>Ana María Porcel Gálvez</i>	
<i>Marta Lima Serrano</i>	
<i>Federico Alonso Trujillo</i>	
CAPÍTULO XIII. El derecho a la alimentación en la cooperación española	199
<i>Ana-Regina Segura</i>	
CAPÍTULO XIV. Una agenda ODS que no invisibilice ni reduzca el Derecho Humano a la Alimentación	211
<i>Celia Fernández Aller</i>	
<i>Elena de Luis Romero</i>	
<i>Marta Calderón Carvajal</i>	

PROLOGO

Este libro se publica en un momento en el que, por tercer año consecutivo aumenta el número personas que sufren Inseguridad Alimentaria en el mundo, llegando a 821 millones de personas con hambre, cuando la obesidad afecta a 672 millones y otras problemáticas vinculadas a la mala alimentación, como la anemia en mujeres en edad reproductiva, están creciendo a lo largo y ancho del planeta. España no es ajena a estos retos tanto en su vertiente de política exterior y cooperación al desarrollo como en el abordaje nacional de los mismos. La inseguridad alimentaria, emergió con la crisis en determinados espacios, la obesidad supera la cuarta parte de la población adulta española y es patente la necesidad de transitar hacia sistemas alimentarios más sostenibles con un menor impacto ambiental, que permitan conservar la capacidad productiva de los recursos naturales, garantizar la adecuada alimentación de futuras generaciones y un medio rural vivo.

Avanzar en estos ámbitos significa hacer realidad la Agenda 2030 y de forma especial el ODS2: “Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”. El logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, como toda acción colectiva, requiere de la formación de consensos bien informados. El presente volumen es el primer resultado de un esfuerzo colectivo impulsado por el Observatorio de Derecho a la Alimentación de España para promover el análisis, el debate y la acción en torno al derecho humano a la alimentación adecuada, un esfuerzo que contribuirá a fortalecer y enriquecer el debate de políticas sobre la base del conocimiento.

El Observatorio de Derecho a la Alimentación de España, reúne a un notable elenco de expertos de un amplio número de Universidades. El carácter multidisciplinar del Observatorio, contribuirá a su éxito futuro, pues no solo denota una gran riqueza de saberes y perspectivas, también facilita su

sostenibilidad, movilizándolo y poniendo en conjunto capacidades ya existentes. Por todo ello para la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) es un orgullo asistir a este lanzamiento.

Este Observatorio nace inspirado de la experiencia del Observatorio de América latina, muestra del valor de la cooperación como un proceso en el que todas las partes aprenden y se benefician, existiendo un vínculo muy activo entre ambos. En la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre, la FAO con el apoyo de la AECID, lleva promoviendo la implicación más amplia de la Academia en la generación de conocimiento y debate sobre el derecho humano a la alimentación adecuada en América Latina y el Caribe de alrededor de una década. En 2011, en Bogotá, 20 universidades de 6 países iniciaron el Observatorio de Derecho a la Alimentación de América Latina y el Caribe, colaboración que ha continuado hasta el presente en que ya son 55 Universidades de 17 países. Es importante reconocer la larga tradición, de varias décadas, de colaboración entre la FAO y las Universidades españolas en iniciativas de importante valor estratégico para la Organización.

En este libro el lector encontrará desde los análisis de los marcos legales y de las políticas, hasta los análisis empíricos que traen al primer plano aspectos concretos de las políticas, desde el punto de vista de los titulares de derechos. Todos ellos son necesarios para avivar un debate basado en el conocimiento, y de esta forma contribuir a afrontar los retos que se presentan para la sociedad española, con el fin de avanzar en la realización del derecho a la alimentación. Este es un debate que la Agenda 2030 y la crisis económica, cuyas secuelas siguen siendo palpables, han extendido y llevado a una mayor profundidad, pero al que le hace falta un suministro amplio y continuado de análisis e información de calidad. Puede ser, por tanto, de especial relevancia para la recientemente constituida Alianza Parlamentaria por el Derecho a la Alimentación en las Cortes Españolas.

En este libro, el lector no encontrará todas las respuestas que busca, no solo por la amplitud de esta materia, también porque en un enfoque de derechos humanos las respuestas se construyen colectivamente sobre un diálogo que incluye a todas las partes interesadas. Pero es seguro que, tras leer los diferentes capítulos del libro, estará en las mejores condiciones de formularse las preguntas adecuadas. Preguntas que son necesarias para que no queden fuera del radar los diferentes grupos cuyo derecho a la alimentación está en riesgo, así como para fortalecer los procesos de formulación, evaluación y seguimiento, que harán posible el adecuado dimensionamiento de las nuevas políticas necesarias y facilitarán la redición de cuentas de las mismas.

Deseamos grandes éxitos a este Observatorio y confiamos que entre todos lograremos, sumando conocimientos, voluntades y medios humanos y económicos que el derecho a una alimentación adecuada tanto de la población española como mundial sea una realidad. El reto es mayúsculo, la capacidad humana para abordarlo también.

Ignacio Trueba

Representante Especial de la FAO en España

Juan Carlos García Cebolla

Líder del equipo de Derecho a la Alimentación de la FAO

PRESENTACIÓN

La crisis económica que ha azotado nuestro país en estos últimos años ha dejado de manifiesto la fragilidad de un derecho humano tan importante como el de la alimentación. Los datos que se van conociendo son preocupantes. En titulares de televisión se ha llegado incluso a afirmar que cerca de dos millones de niños pasan hambre en España. Unicef también destaca que nuestro país ha estado entre las tasas más altas de pobreza infantil de toda la Unión Europea, en concreto el tercer país en esta estadística. La encuesta de calidad de vida del Instituto Nacional de Estadística del año 2015 también nos dice que un 6'4 % de la población, casi tres millones de personas, carecen de los recursos suficientes para comer carne o pescado al menos cada dos días. La situación social y económica de miles de personas es de gravedad.

Pero, además, nos hemos dado cuenta que el marco jurídico para hacer frente a estas situaciones, con pleno reconocimiento del derecho a la alimentación, también es muy insuficiente en España. Una noticia del diario El País de 9 de marzo de 2017 destacaba que ningún país de la Unión Europea reconoce explícitamente este derecho a la alimentación, como un derecho subjetivo perteneciente a cada ser humano. Un artículo de opinión en el mismo diario de 4 de abril con el expresivo título “españoles sin derechos frente al hambre” destacaba las carencias normativas en este sentido. Por qué sucede esto, por qué ningún país europeo reconoce el derecho a la alimentación si los alimentos son un bien fundamental para que toda persona pueda vivir dignamente y en plenitud de sus condiciones.

Asimismo, y a mayor abundamiento, también la sociedad española empieza a darse cuenta que el derecho a la alimentación es, ciertamente, más amplio y complejo y va más allá del derecho fundamental a no padecer hambre. El futuro de nuestra sociedad, en muchas de sus vertientes, depende de la alimentación y exige un enfoque de derechos humanos. Tenemos ahí el cambio climático, la pervivencia del mundo rural, la salud, el desarrollo local,

las capacidades productivas, la nutrición, el empleo, etc. La plena realización del derecho a la alimentación, en toda su amplitud, debe ir en esta dirección.

En particular, hay que tener muy en cuenta que una consecuencia bien palpable actualmente es la alta prevalencia de sobrepeso que empieza a observarse en nuestra población. Ello también tiene que ser combatido por el derecho a la alimentación. Si no se toman medidas tajantes, tendrá un impacto a medio y largo plazo muy negativo en lo que concierne, sobre todo, a los niveles de salud, así como de esperanza de vida de la población.

El derecho a la alimentación también debe coadyuvar a una transformación en los hábitos alimentarios de la población, así como en la forma de proceder y en la práctica de todos los actores presentes en el sistema alimentario.

No hay que olvidar tampoco a las generaciones venideras en la implementación de este derecho. La sostenibilidad, tanto ambiental como social, de dicho sistema agroalimentario, en toda su cadena y escalones es una condición necesaria para la realización de este derecho a la alimentación y la sociedad en su conjunto.

La universidad española no podía quedar al margen de toda esta problemática; gracias al impulso de FAO-España, siguiendo el modelo de la valiosa experiencia de América Latina, se ha creado el Observatorio del Derecho a la Alimentación. La presente publicación es precisamente el primer fruto de las investigaciones llevadas a cabo por este observatorio.

Este libro es eminentemente interdisciplinar, lo que creemos debe considerarse un valor añadido. Los autores provienen de diversas disciplinas científicas, no sólo del campo del Derecho, requisito indispensable para abordar un derecho tan complejo y multidimensional como el que tratamos.

La obra pretende además hacer investigación aplicada. El propio título dado al libro viene a reflejarlo: “Haciendo realidad el derecho a la alimentación en España”. Se quieren ofrecer conocimientos aplicables a la realidad de nuestro país. Este es el hilo conductor que se sigue a lo largo del trabajo en las diversas aportaciones, que se orientan a reivindicar la plena realización de este derecho.

El libro comienza con un trabajo de José María Medina Rey, uno de los autores del artículo de opinión antes citado de El País, profesor de la Universidad Loyola Andalucía y director de la ONG Prosalus, de considerable experiencia en la defensa de este derecho. El trabajo enmarca este derecho en la realidad española y examina las obligaciones que incumben al Estado español en virtud del derecho internacional aplicable a este derecho. El estudio culmina con la necesidad de constitucionalizarlo en nuestro país, la protección jurídica más alta en el derecho interno.

A este trabajo le sigue el de Miguel Ángel Martín López, profesor de Derecho Internacional de la Universidad de Sevilla y miembro durante varios años de la Cátedra de Estudios sobre Hambre y Pobreza de la Universidad de Córdoba, en la que se aborda la necesidad de establecer un marco legislativo nacional como obligación derivada y necesaria para la realización del derecho a la alimentación. Se hace también una propuesta práctica de revisión legislativa para la incorporación de derecho a la alimentación en nuestro país, de manera efectiva.

Para ampliar el enfoque meramente legislativo, el profesor titular de Filosofía del Derecho de la Universidad de Barcelona, Héctor Silveira, miembro del grupo impulsor del Observatorio, añade la perspectiva de la inclusión del derecho a la alimentación en la esfera pública. Así en su trabajo se presentan algunos de los obstáculos que este derecho debe conseguir superar para ser reconocido por los Estados como un derecho subjetivo de toda persona. Y ante las insuficiencias y límites de la vía de la justiciabilidad, se aboga por una esfera pública sólida y activa que impulse el respeto y la protección del derecho a la alimentación.

La ampliación de enfoques de protección de este derecho, incluso novedosos, también queda patente en los trabajos que siguen. Primero tenemos el de la profesora Lidia García-García, de la Universitat Politècnica de València, persona con una amplia experiencia en la cooperación al desarrollo. En él estudia el impulso y la promoción de este derecho desde las políticas públicas locales, a partir del estudio de caso de la experiencia del ayuntamiento de Valencia con una perspectiva agroecológica. En el siguiente, realizado por el Dr. Sergio García Magariño y Leila Sant Massarrat, también se toma en cuenta la importante acción que puede tener el ámbito local abordando en concreto el estudio de la iniciativa Carta contra el Hambre, enmarcada en Madrid.

Seguidamente, la profesora Amparo Novo, directora de la Cátedra de Estudios de Gobernanza Global Alimentaria de la Universidad de Oviedo y miembro del grupo impulsor del Observatorio, analiza la Consumocracia como una de las herramientas más originales y fuertes para hacer posible el derecho a la alimentación a partir de unos ciudadanos consumidores formados y conscientes de su capacidad de influencia.

Posteriormente, vienen una serie de trabajos, versados en ámbitos concretos sobre los que el derecho a alimentación en nuestro país debe abordar y responder.

Así, nos encontramos con un trabajo sobre las Opiniones de las familias sobre la comida del comedor escolar realizado por el profesor José Ramón Mauleón, del Departamento de Sociología 2, Facultad de Farmacia de la Universidad del País Vasco. La atención debida a estos comedores escolares

en nuestro país es esencial y ha de estar incluida en el derecho a la alimentación. También María Rosario Alonso Ibáñez, catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Oviedo y Gloria Doménech Martínez, profesora de Derecho Administrativo de la Universitat Politècnica de València analizan la ordenación urbanística y los huertos urbanos, con sus vínculos para la integración del derecho a la alimentación. Se detiene en el examen de los huertos urbanos, entendidos como un sistema modular que permite el apoyo social a determinados sectores de la población a la vez que ofrece un espacio de esparcimiento y la posibilidad de producir alimentos para su autoconsumo, promoviendo una alimentación más sana con hábitos más saludables. Además, permite conocer las técnicas de cultivo de la agricultura tradicional, fomentando la adquisición de valores que motiven a interesarse por conservar la biodiversidad y los habitats naturales de las especies hortícolas y autóctonas, promoviendo las relaciones personales y el relevo generacional

Por su parte, Adriana Fillol, investigadora de la Universidad de Sevilla, aborda la inclusión de la agroecología como parte del contenido del derecho a la alimentación. Ana Cristina Gallego, de la Universidad San Isidoro de Sevilla, estudia la adopción del reglamento sanitario internacional en nuestro país y sus vínculos con el derecho a la alimentación, en tanto que Montserrat Tafalla Plana, del Instituto de Derechos Humanos de Catalunya, aborda las Denominación de Origen como una herramienta también para la protección del derecho humano a una alimentación adecuada. Del mismo modo, Ana María Porcel y Marta Lima, profesoras de Enfermería de la Universidad de Sevilla junto a Federico Alonso Trujillo, director del Plan Andaluz de la Autonomía Personal y Prevención de la Dependencia (2016-2020), abordan la situación de las personas de mayor edad, ancianos y ancianas, como colectivo vulnerable y necesitados de medidas específicas de protección en virtud del derecho a la alimentación.

Todos estos trabajos dan cuenta del amplio contenido y de la complejidad que tiene el derecho a la alimentación, que deben ser incluidos y desarrollados por las políticas y la legislación de nuestro país.

Por último, quedan dos trabajos también de considerable interés y que presentan sobre todo una proyección internacional del derecho a la alimentación desde nuestro país. En primer lugar, nos encontramos con el análisis de la doctora Ana-Regina Segura, ingeniera Agrónoma con amplia experiencia en el tema, que trata sobre el derecho a la alimentación en la cooperación española. Ciertamente, este derecho humano tiene que ocupar un espacio primordial en esta labor de cooperación al desarrollo. Y en segundo lugar, está el trabajo colectivo de las profesoras Celia Fernández Aller, de la Politécnica de Madrid e impulsora desde un primer momento del Observatorio, Elena de Luis Romero, de la Universidad Carlos III y la estudiante Marta Calderón, del Máster de Estrategias y Tecnologías del Desarrollo de

la Universidad Politécnica de Madrid. El mismo tiene por preocupación fundamental que la agenda de los actuales Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) no invisibilice ni reduzca el derecho humano a la alimentación. El análisis es, evidentemente, aplicable a nuestro país, pero también a nivel global, como una cuestión esencial para la efectividad de este derecho.

En suma, nos encontramos con la primera obra colectiva, plural e interdisciplinar que aborda el derecho a la alimentación desde una perspectiva española, fruto de una llamada abierta a participar a toda la comunidad universitaria de nuestro país, y que pretende crear conocimiento científico así como abogar para hacer realidad su aplicación plena en nuestro país.

Observatorio del Derecho a la Alimentación de España

CAPÍTULO I

EL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN EN ESPAÑA

José María Medina Rey

Director de PROSALUS

Profesor de la Universidad Loyola Andalucía

SUMARIO

- 1.- EL hambre y la malnutrición en la realidad social de España.
- 2.- El derecho a una alimentación adecuada.
- 3.- Las obligaciones del Estado Español respecto al DHAA.
- 4.- Conclusión: necesidad de constitucionalizar el derecho a la alimentación en España.

1. El hambre y la malnutrición en la realidad social de España

Si efectuamos una rápida revisión del texto de la Carta Internacional de Derechos Humanos, formada por la Declaración Universal (en adelante, DUDH), los dos Pactos que la desarrollan y sus Protocolos, solamente encontramos un derecho al que se le asigna explícitamente el adjetivo “fundamental”: el derecho de todo ser humano a estar protegido contra el hambre, consagrado en el art. 11.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante, PIDESC), que aparece íntimamente relacionado con el derecho humano a una alimentación adecuada (en adelante, DHAA).

Sin embargo, la información que recurrentemente proporcionan al respecto las agencias especializadas de Naciones Unidas nos muestra una realidad con más de 800 millones de personas hambrientas¹, casi 2.000 millones de personas con hambre oculta (déficit de vitaminas y minerales) y una creciente plaga de malnutrición por exceso, con casi 1.300 millones de personas con sobrepeso y otros 900 millones con obesidad, según los estudios más recientes publicados por *The Lancet*². Todos estos seres humanos van a ver afectada y comprometida su salud y su desarrollo físico e intelectual; incluso un número nada desdeñable –varios miles cada día– van a perder la vida por problemas relacionados con el hambre y la malnutrición.

Este no es un problema lejano, propio de países en desarrollo, sino que lo tenemos presente también en la sociedad española. En efecto, la última edición del informe anual de la FAO sobre la situación de la inseguridad alimentaria en el mundo señala que, en 2016, más de medio millón de personas en España estaban en situación de inseguridad alimentaria grave, medida según la Escala de Experiencia de Inseguridad Alimentaria³, es decir, tenían un acceso limitado a los alimentos, a nivel individual o familiar, debido a la falta de dinero u otros recursos.

La crisis económica que hemos vivido en los últimos años ha tenido un impacto importante en las cifras de pobreza y, junto a ello, en las de inseguridad alimentaria; pobreza e inseguridad alimentaria generan un círculo vicioso que se retroalimenta. Un estudio publicado en 2014⁴ mostraba que

1 FAO. El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2017. Roma.

2 The Lancet Obesity Series II (2015)

3 FIES por su acrónimo en inglés, norma de medición desarrollada por FAO y adoptada por los Estados miembros de las Naciones Unidas como indicador 2.1.2 para el seguimiento del objetivo de desarrollo sostenible número 2

4 J.R. González Parada (dir.) Emergencia alimentaria. Grecia, Portugal, España. Icaria Antrazyt, Barcelona 2014, pág.. 117-152.

1.850.000 personas eran incapaces de dar respuesta a su alimentación básica diaria y necesitaban la cobertura de instituciones sociales (Caritas, Cruz Roja, Banco de Alimentos...) para apenas cubrir las necesidades mínimas de subsistencia, estando además esta ayuda sometida a fuertes oscilaciones en función de la llegada de alimentos, lo que la convertía en insegura y poco predecible.

A partir de los datos del informe «El Estado de la Pobreza en España 2008-2016» publicado por la Red Europea de Lucha contra la Pobreza (EAPN-España), podemos comprobar que, según el umbral de pobreza establecido por la Unión Europea, en 2016 el 22,3% de la población española era pobre y el 6,4% (2,9 millones de personas) pobre severa. En este contexto, el informe alerta de que hay 1,3 millones de personas que vive en hogares que no pueden permitirse una comida que incluya carne, pollo o pescado al menos cada dos días; 2,3 millones de personas han tenido que acudir en algún momento del año a familiares o amigos para conseguir alimentos u otros bienes básicos y 1,5 millones ha tenido que hacerlo a través de entidades privadas no lucrativas o religiosas. En resumen, el hambre y la inseguridad alimentaria es una realidad no solo presente sino preocupante en la España actual.

Pero, además, hoy día todas las agendas relacionadas con los problemas alimentarios coinciden en incluir al mismo nivel que el hambre otras formas de malnutrición, aquellas situaciones que, aunque no suponen una realidad de hambre (entendida como ingesta alimentaria deficitaria que no aporta suficiente energía), implican que la alimentación no es adecuada y tienen un potencial impacto negativo sobre la salud. Así, la nueva agenda de desarrollo sostenible de Naciones Unidas, la Agenda 2030⁵, con la que España está comprometida, incorpora entre sus Objetivos de Desarrollo Sostenible un objetivo –el número 2– que establece el compromiso de poner fin no solo al hambre sino a todas las formas de malnutrición y asegurar el acceso estable a una alimentación sana, suficiente y nutritiva.

La malnutrición es un problema grande y creciente en España. Según los últimos datos publicados por la FAO, la anemia afecta a 1,7 millones de mujeres en edad fértil (entre 15 y 49 años), más de 18 millones de personas adultas padecen sobrepeso y otros 10 millones obesidad. España es el segundo país de Europa con más obesos. Los gastos sanitarios como consecuencia del sobrepeso y la obesidad se estiman en un 7% del total.

Aunque en principio se pudiera pensar que el sobrepeso y la obesidad son problemas de sociedades y/o personas ricas, la evolución de esta problemática la ha asociado a la pobreza. En los países de ingresos altos, como el

5 Naciones Unidas. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Resolución 70/1 de la Asamblea General, 2015.

nuestro, las personas más pobres son las más afectadas por sobrepeso y obesidad, ya que una alimentación sana –que incluya una amplia variedad de frutas y verduras– es más cara que una alimentación basada en productos procesados, ricos en aceites, azúcares y grasas.

No se trata de un problema individual, de cada persona, sino de un problema sistémico. Los sistemas alimentarios actuales, que han sido calificados de “obesogénicos”, no están ayudando –más bien están dificultando– la adopción de dietas sanas⁶; presentan graves problemas de funcionamiento y gobernanza que se están traduciendo en negativos impactos en la salud, con un altísimo coste para las sociedades.

2. El derecho a una alimentación adecuada

El punto de partida del **proceso de desarrollo del DHAA** se sitúa en su reconocimiento en la DUDH (1948) y en su inclusión en el PIDESC (1966), los dos principales instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (en adelante, DIDH) que lo consagran. A partir de ahí, y especialmente en las últimas dos décadas, ha experimentado un importante desarrollo, tanto doctrinal como legislativo. Según el Comité de Naciones Unidas encargado de velar por la adecuada aplicación del PIDESC (CDESC), el DHAA se realiza «cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla»⁷.

Se trata de un derecho humano básico⁸ y fundamental⁹ –uno de los más fundamentales¹⁰–, componente esencial del derecho a un nivel de vida adecuado, parte del núcleo de derechos humanos cuya realización es indispen-

6 De Schutter, O. Relación entre salud y malnutrición (A/HRC/19/59). 2011. Pág. 22

7 Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General 12, sobre el derecho a la alimentación adecuada. 1999

8 Alemahu Yeshanew, S. The right to adequate food in emergency programmes. 2014. Roma. Pág. 3

9 Maffii, M. The impact of gender policy processes on the right to food. The case of Cambodia. 2016. Roma. Pág. 3

10 Golay, C., & Büschi, M. The right to food and global strategic frameworks: The Global Strategic Framework for Food Security and Nutrition and the UN Comprehensive Framework for Action. 2012. Roma. Pág. 9

sable para que una persona pueda desarrollar una vida en condiciones dignas¹¹ y condicionante de la posibilidad de realización de otros derechos humanos¹², como el derecho a la vida o a la salud.

El art. 11 del PIDESC engloba dos normas distintas relativas a la alimentación: la primera, establecida en el primer párrafo como parte del derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, refleja el DHAA; la segunda, proclamada en el segundo párrafo del mismo artículo, es el «derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre».

Existe una diferencia sustancial entre las dos normas. El DHAA es una norma relativa, sujeta al principio de realización progresiva de acuerdo al art. 2.1 del PIDESC, mientras que el derecho a estar libre del hambre es una norma absoluta, que constituye el contenido mínimo fundamental del DHAA que tiene que ser realizado por los Estados de forma inmediata¹³, debiendo estos adoptar cualquier medida necesaria para proteger a las personas que padecen hambre o están en riesgo de padecerla. Erradicar el hambre es una obligación inmediata que implica que cada persona en situación de vulnerabilidad tiene derecho a una cantidad mínima de alimentos que el Estado está obligado a proveer¹⁴.

Estas dos dimensiones son clave, pues la primera, el derecho a una alimentación adecuada en cantidad y calidad, es universal –para toda la población– y multidimensional, por lo cual es de más difícil realización y por ello se considera que su cumplimiento ha de ser progresivo, estableciendo obligaciones de comportamiento para los Estados. Por otro lado, la dimensión de estar libre de hambre tiene un ámbito más focalizado, sólo afecta a un sector de la población (aquellos que padecen hambre), pero no puede ser de aplicación progresiva, pues puede verse comprometido el derecho a la vida; por ello impone obligaciones inmediatas, de resultado, a los Estados¹⁵.

11 Cruz, L. Una gobernanza responsable en la tenencia de la tierra: factor esencial para la realización del derecho a la alimentación. 2010. Roma. Pág. 1

12 Edelman, M. "Linking the Rights of Peasants to the Right to Food in the United Nations". *Law, Culture and the Humanities*, 10(2). 2014. Pág. 198

13 Feunteun, T. "Cartels and the Right to Food: An Analysis of States' Duties and Options". *J Int Economic Law*, 18(2). 2015. Págs. 355-356

14 Bojic Bultrini, D.; Vidar, M.; Knuth, L.; Medina Rey, J.M.; De Febrer, T. El derecho a la alimentación en el marco internacional de los derechos humanos y en las constituciones. 2013. Roma. Pág. 98

15 Vivero-Pol, J. L. "El hambre en América Latina: desde los derechos humanos hasta la soberanía alimentaria". *Revista Éxodo*, 97(Febrero), 10–17. 2009. Pág. 4

En su Observación General 12, el Comité DESC dedica especial atención a los **elementos constitutivos del DHAA**. De sus explicaciones podemos deducir que hay cuatro elementos principales que forman parte del contenido del DHAA: disponibilidad, accesibilidad, adecuación y sostenibilidad.

Que exista disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos es una condición necesaria pero no suficiente para la garantía del DHAA, ya que una insuficiente disponibilidad de alimentos per cápita implicará necesariamente una situación de inseguridad alimentaria. Pero el hecho de que haya esta disponibilidad no garantiza una adecuada distribución¹⁶. En principio, no parece que la disponibilidad sea un problema en España, ya que, bien sea por producción propia o bien por importación, hay suficientes alimentos per cápita disponibles.

El componente de la accesibilidad implica que la alimentación adecuada debe ser accesible a todos, incluidos los individuos físicamente vulnerables, y que los costos financieros personales o familiares asociados con la adquisición de los alimentos necesarios para un régimen de alimentación adecuado deben estar a un nivel tal que no se vean amenazadas o en peligro la provisión y la satisfacción de otras necesidades básicas. De acuerdo a la interpretación ofrecida por el Comité DESC, el DHAA no debe ser interpretado de una forma restrictiva, en el sentido de derecho a recibir alimentos, sino que el enfoque principal es el de considerarlo como el derecho a alimentarse uno mismo con dignidad¹⁷. Esto significa que la realización del DHAA conlleva la necesidad de construir un entorno económico, político y social propicio que permita a las personas alcanzar la seguridad alimentaria por sus propios medios. Además, esta es la forma más eficiente en que el Estado puede abordar la realización del DHAA¹⁸.

Como hemos visto, este componente de la accesibilidad es más problemático. Hay un sector de población que no tiene este acceso garantizado. La vía más habitual de acceso a la alimentación en nuestro país es la compra, que se puede ver afectada por aquellos factores que influyen en la formación de precios de los alimentos o que afectan al poder adquisitivo de las personas. Cuando un hogar está en situación de vulnerabilidad alimentaria, carece de la capacidad de protegerse adecuadamente frente a los shocks y tiene que recurrir a estrategias de afrontamiento que resultan negativas

16 Burchi, F., & De Muro, P. "From food availability to nutritional capabilities: Advancing food security analysis". *Food Policy*, 60. 2016. Pág. 13

17 De Schutter, O. *Una revolución de derechos. la aplicación del derecho a la alimentación a nivel nacional en America latina y el Caribe*. 2011. Pág. 2

18 Haugen, H. M. "Food Sovereignty – An Appropriate Approach to Ensure the Right to Food?" *Nordic Journal of International Law*, 78(3). 2009. Pág. 288

(cambios en la dieta, racionamiento, reducción de otros gastos esenciales e, incluso, en casos extremos, prostitución, mendicidad y comercio de productos ilícitos).

En algunas de las situaciones que hemos descrito, el acceso a una alimentación adecuada y suficiente por parte de la población en situación de vulnerabilidad o inseguridad alimentaria depende de intervenciones de los gobiernos que destinan fondos públicos a medidas de protección social¹⁹, que pueden ser consideradas en un sentido amplio, incluyendo intervenciones públicas de muy diferente naturaleza, alcance e instrumentación, cuyo objetivo principal es ayudar a la población vulnerable a hacer frente a la falta o insuficiencia de ingresos debido a enfermedad, discapacidad, maternidad, accidente de trabajo, desempleo, vejez, fallecimiento de un miembro de la familia, etc.

La dimensión de la adecuación es particularmente importante y compleja e integra varios aspectos diferentes aunque complementarios: aporte nutricional suficiente y adaptado a las condiciones y necesidades personales, a través de una alimentación variada y equilibrada; inocuidad; aceptabilidad cultural e, incluso, la utilización biológica²⁰, que significa que las personas deben disfrutar de un estado de salud que permita que su organismo asimile adecuadamente los alimentos, para lo cual es fundamental el abastecimiento de agua potable y saneamiento, el acceso a servicios de atención sanitaria y una adecuada educación nutricional.

Por último, el componente de la sostenibilidad se entiende que encierra dos significados complementarios²¹, el de estabilidad y el de sostenibilidad:

- La estabilidad se refiere a que una misma población debe tener un suministro y un acceso a alimentos estable en el tiempo²², sin fluctuaciones, debiendo estar protegida de perderlos como consecuencia de acontecimientos imprevisibles o cíclicos.

19 Blyberg, A., Mischler, F., Hofbauer, H., & Ramkumar, V. Presupuestar para promover el derecho a la alimentación. 2014. Roma. Pág. 4

20 Bojic Bultrini, D.; Vidar, M.; Knuth, L.; Medina Rey, J.M.; De Febrer, T. El derecho a la alimentación en el marco internacional de los derechos humanos y en las constituciones. 2013. Roma. Pág. 22

21 Alfani, F., Arslan, A., Avagyan, A., Baas, S., Bahri, T., Bernoux, M., ... Norman, M. Strengthening sector policies for better food security and nutrition results: Climate Change. 2017. Roma. Pág. 5

22 Al definir el DHAA, el CDESC dice, en su OG 12, que todo hombre, mujer o niño debe tener acceso físico y económico a una alimentación adecuada "en todo momento".

- La sostenibilidad está orientada a que la producción y el consumo de alimentos se realicen de tal manera que no impida la disponibilidad y el acceso para las generaciones presentes y futuras. Se refiere fundamentalmente al riesgo de deterioro de las bases productivas debido a sobreexplotación o a malas prácticas en la explotación de los recursos naturales. En este sentido, el desafío es ser capaces de responder a las necesidades alimentarias de la humanidad al mismo tiempo que se preserva el medio ambiente.

Para la realización del DHAA, estos elementos tienen que darse acompañados de la aplicación de un conjunto de principios de derechos humanos: universalidad, participación, empoderamiento, no discriminación, dignidad humana, transparencia, rendición de cuentas, estado de Derecho, etc.

3. Las obligaciones del estado español respecto al dhaa

El Estado español, al igual que los demás Estados parte del PIDESC, ha asumido un conjunto de obligaciones respecto a la realización del DHAA. El art. 2.1 del PIDESC establece que los Estados partes se comprometen a adoptar las medidas necesarias, hasta el máximo de los recursos disponibles, para lograr progresivamente la completa realización de los derechos reconocidos en el Pacto. Aunque, según el Comité DESC, los Estados partes tienen libertad a la hora de decidir cuáles serán las medidas adecuadas para garantizar el DHAA –medidas legislativas, administrativas, económicas, financieras, educativas, sociales, etc.– la adopción de medidas debe ser deliberada, concreta y orientada al cumplimiento de sus obligaciones respecto al DHAA y debe suponer un avance en la realización del mismo, ya que tienen una prohibición de regresividad, es decir, si adoptan medidas que impliquen un retroceso en el nivel de realización del DHAA deberán justificarlas suficientemente²³.

Además, el art. 2.2 del PIDESC establece una obligación de no discriminación; a la hora de garantizar la realización progresiva del DHAA, los Estados no pueden incurrir en discriminaciones no permitidas por las normas de DIDH²⁴. El nivel de protección del DHAA debe garantizarse a toda persona de manera objetiva y razonablemente igualitaria. Se trata de otra obligación inmediata, no sometida a efectividad progresiva.

23 Cotula, L., Djiré, M., & Tenga, R. W. El derecho a la alimentación y el acceso a los recursos naturales. 2009. Roma. Pág. 17

24 Rae, I. Women and the Right to Food. International Law and State Practice. 2008. Roma. Pág. 13

Junto a estas dos obligaciones generales, los Estados parte del PIDESC tienen tres obligaciones específicas respecto al DHAA: respetar, proteger y garantizar este derecho.

La obligación de respetar supone un límite al ejercicio del poder del Estado, ya que implica que éste debe abstenerse de adoptar leyes, políticas, actos administrativos o cualquier clase de medida que interfiera, limite, reduzca o impida el acceso a una alimentación adecuada de cualquier persona o sector de la población en el territorio de su jurisdicción²⁵. Se trata de una obligación negativa, no intervencionista o de abstención, que se refiere a todas las dimensiones del DHAA, es decir, medidas que puedan afectar a la disponibilidad, accesibilidad física o económica, estabilidad y adecuación de los alimentos. Esta obligación refleja el hecho de que el DHAA debe realizarse principalmente por parte de los mismos titulares de derechos a través de sus propios medios, teniendo el Estado una primera obligación básica de no limitarlo. Por la naturaleza de esta obligación, de tipo negativo –no hacer– se entiende que es una obligación no sometida a la efectividad progresiva sino una obligación inmediata. En su cumplimiento, por tanto, el Estado no puede aducir limitación de recursos²⁶.

La obligación de proteger requiere que el Estado vele para que terceras partes (tanto empresas y particulares como otros estados y organizaciones internacionales) no interfieran, disminuyan o priven a ninguna persona de su DHAA. La obligación de proteger implica el ejercicio de la potestad regulatoria del Estado, que debe adoptar medidas específicas –legislativas, administrativas o de cualquier otro tipo– para regular eficazmente las actividades de terceros de tal manera que impida que la actuación de estos pueda tener un impacto negativo en el DHAA²⁷. Esta obligación implica también el deber de verificar periódicamente si se están respetando y cumpliendo las normas establecidas, llevando a cabo una vigilancia y control permanentes, documentando las actividades y, en casos de incumplimiento, iniciando los procedimientos que permitan aplicar las sanciones correspondientes conforme al ordenamiento jurídico²⁸.

25 Bak, E. Análisis de la legislación en materia de seguridad alimentaria y nutricional. 2015. Roma. Pág. 12

26 Cotula, L., Djiré, M., & Tenga, R. W. El derecho a la alimentación y el acceso a los recursos naturales. 2009. Roma. Pág. 18

27 Skonhoft, A., Gobena, A., & Bojic Bultrini, D. Fisheries and the right to food. Implementing the right to food in national fisheries legislation. 2009. Roma. Pág. 12

28 Bojic Bultrini, D., Vidar, M., & Knuth, L. Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación. 2010. Roma. Pág. 115

A diferencia de la obligación de respetar, esta obligación de proteger tiene un carácter positivo, requiere una actuación por parte del Estado. Esto ha llevado a que algunos consideren que se trata de una obligación afectada por el principio de efectividad progresiva. Sin embargo, esta naturaleza progresiva no está tan clara, ya que este principio se estableció en el PIDESC en función de los cuantiosos recursos que la realización de estos derechos puede suponer para los Estados. La obligación de proteger no compromete cuantiosos recursos; el Estado solamente tiene que ejercer su potestad regulatoria de forma diligente y eficaz, a través de la actuación de los recursos institucionales de los que ya dispone. Por ello, parece más lógico considerar esta obligación de proteger como obligación de carácter inmediato.

La obligación de realizar o cumplir implica la adopción de medidas positivas por parte del Estado para el cumplimiento del DHAA. Dentro de esta obligación se suelen identificar varias dimensiones complementarias y diferenciadas²⁹:

- En primer lugar, la obligación de facilitar, que supone que el Estado debe adoptar medidas que ayuden a generar el entorno propicio para la realización del DHAA, apoyando los propios esfuerzos realizados por las personas y fortaleciendo su acceso y la utilización de los recursos y vías que aseguren sus medios de vida. Debe identificar qué personas, grupos o colectivos son vulnerables y desarrollar políticas y programas que les permitan acceder más fácilmente a la alimentación adecuada, principalmente mejorando su propia capacidad de conseguir los alimentos.
- En segundo lugar, para las situaciones en que haya personas o grupos que no puedan tener acceso a una alimentación adecuada por sus propios medios, ya sea porque han perdido la fuente de seguridad alimentaria con la que contaban hasta ese momento debido a algún suceso imprevisto o debido a alguna enfermedad, discapacidad u otro motivo fuera de su control, el Estado tiene la obligación de hacer efectivo el DHAA, para lo que deberá suministrarles alimentos a través de distribución o a través de programas de protección social o redes de seguridad, ya que tiene la obligación de no permitir que nadie pase hambre. Las personas en estas situaciones son sujetos de derechos, no meros objetos de asistencia.
- En tercer lugar, el Comité DESC, en algunas de sus observaciones generales, también ha señalado que dentro de la obligación de realizar está integrada la obligación de promover, que implica que el

29 Vandenbogaerde, A. The Right to Food in the context of HIV/AIDS. 2009. Roma. Pág.

Estado debe promover el conocimiento del DHAA tanto por parte de los titulares de derechos como por parte de sus propios agentes y funcionarios (titulares de obligaciones) y por parte del sector privado (titulares de responsabilidades).

En resumen, el análisis de las diferentes obligaciones que incumben a los Estados partes del PIDESC respecto al DHAA –y, por consiguiente, también al Estado español– requiere poner atención a su diferente naturaleza, tomando como referencia los presupuestos de base de la efectividad progresiva, para discernir qué obligaciones tienen ese carácter progresivo y qué otras son inmediatas. Como hemos podido ver, analizadas en conjunto, hay más obligaciones inmediatas que progresivas, aunque estas últimas pueden afectar a una panoplia más amplia de políticas estatales.

En el curso de la información periódica que el Estado español debe realizar sobre el cumplimiento de sus obligaciones derivadas del PIDESC, el Comité DESC pidió expresamente, en su listado de cuestiones previas, información sobre la forma en que España «garantiza que todas las personas, en particular las personas y los grupos desfavorecidos y marginados, tengan acceso a una alimentación adecuada y asequible» e igualmente sobre «las medidas adoptadas para reducir la dependencia de la ayuda alimentaria de emergencia de los bancos de alimentos»³⁰.

La respuesta presentada al Comité por el Estado español³¹ se centra en la ayuda alimentaria a través del Programa Operativo del Fondo de Ayuda Europea para las Personas más Desfavorecidas 2014-2020 (FEAD), que destina recursos a la adquisición de alimentos y su distribución a través de unas 6.000 entidades sin ánimo de lucro de diversa índole por todo el territorio nacional. No responde al cuestionamiento sobre la obligación de facilitar, es decir, de generar un entorno propicio para la realización del DHAA, de poner en marcha políticas que ayuden a que las poblaciones vulnerables superen esa situación y puedan alimentarse por sí mismas en dignidad.

A pesar de la incorporación al ordenamiento interno de los tratados internacionales válidamente celebrados –como es el caso del PIDESC– establecida por nuestra Constitución (art. 96.1), esta respuesta demuestra un enfoque muy reduccionista y asistencial, que no responde al contenido esencial del DHAA establecido en el Pacto.

30 Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Lista de cuestiones previa a la presentación del sexto informe periódico de España. E/C.12/ESP/QPR/6. 2016.

31 Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Sexto informe periódico que España debía presentar en 2017 en virtud de los artículos 16 y 17 del Pacto. E/C.12/ESP/6. 2017

4. Conclusión: necesidad de constitucionalizar el derecho a la alimentación en España

En los últimos 20 años el DHAA ha experimentado un impulso importante no solo en el ámbito del DIDH sino también en su plasmación en constituciones nacionales, en leyes y en políticas públicas. Tomando como referencia la información aportada por la base de datos FAOLEX, podemos comprobar que, en la actualidad, al menos 29 países han consagrado de forma explícita el DHAA en sus constituciones, de los cuales 21 lo han consagrado de forma general para toda la población y 8 para determinados grupos que han considerado especialmente vulnerables (infancia, mujeres gestantes y lactantes, ancianos, discapacitados). En otros 18 países se puede entender que hay una consagración constitucional implícita del DHAA, por entenderlo incluido en otros derechos expresamente consagrados (derecho a un nivel de vida digno, derecho a la cobertura de las necesidades básicas, derecho a un mínimo estándar de vida, derecho al bienestar, etc.). Y en otros 13 países, aunque el DHAA no se ha incluido como un derecho fundamental, sí se ha recogido entre los principios orientadores de las políticas del Estado.

Para un Estado parte del PIDESC, el reconocimiento explícito del DHAA en la constitución no implica necesariamente un incremento de las obligaciones que ya ha asumido como parte del Pacto. Sin embargo, ese reconocimiento facilita en la práctica su protección y realización, dado que los diferentes poderes del Estado deben tener presente el DHAA en su actuación –ya sea ejecutiva, judicial o legislativa–, de acuerdo al mandato constitucional; y, además, la ciudadanía puede ser más consciente de este derecho, al estar explícitamente consagrado.

En este proceso de constitucionalización del DHAA destaca la región de América Latina y el Caribe, a la que pertenecen 14 de los 29 países que han hecho una consagración constitucional explícita de este derecho. España, a través de su política de cooperación internacional, ha apoyado y financiado los procesos de desarrollo constitucional y legislativo del DHAA en esta región. Sin embargo, paradójicamente, aunque nuestro país es parte del PIDESC desde 1976 –antes de la elaboración de nuestra vigente Carta Magna–, el DHAA no está reconocido –ni mencionado– en la Constitución Española, ni entre los derechos fundamentales de la Sección 1^a del Capítulo segundo del Título I, ni entre los derechos y deberes de la Sección 2^a, ni siquiera entre los principios orientadores de las políticas sociales y económicas.

A la vista de los preocupantes problemas relacionados con hambre, inseguridad alimentaria y malnutrición (hambre oculta, sobrepeso, obesidad...) que siguen afectando a amplios sectores de la población española –y seguirán haciéndolo a la vista de que casi la cuarta parte de nuestra población está por debajo de la línea de la pobreza– y teniendo en cuenta la estrecha relación que existe entre el DHAA y otros derechos tan básicos como el derecho a la

vida, el derecho a la salud, el derecho a un adecuado desarrollo psicofísico o el derecho a unas condiciones de vida dignas, sería muy importante incorporar el DHAA entre los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente, especialmente si España quiere ser coherente con la cláusula del «Estado social» recogida en el art.1 de la Constitución.

El DHAA es un derecho humano básico y fundamental cuya realización es indispensable para que un individuo pueda desarrollar una vida en condiciones dignas. La Constitución española establece que nuestro orden político y nuestra paz social se deben fundamentar en la dignidad humana, en los derechos inviolables que le son inherentes y en el libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1); esta fundamentación no es compatible con la permisión de situaciones de hambre y malnutrición como las que existen actualmente en un importante porcentaje de la población. El reconocimiento constitucional del DHAA como derecho fundamental, al mismo nivel que los demás derechos consagrados en el Capítulo segundo del Título I, es, por ello, una inexcusable exigencia de esta dignidad humana.

Es también un derecho complejo y multidimensional, que depende de diferentes sectores y que, por tanto, requiere que se tomen en consideración diferentes políticas sectoriales que le puedan afectar, siendo necesarias respuestas coordinadas desde diferentes ámbitos. Debido a este carácter multidimensional, para su realización resulta clave que se produzca en el Estado (entendido en sentido amplio, en los diferentes niveles de organización territorial) una coherencia de políticas para el DHAA, es decir, que haya una contribución conjunta a la realización de este derecho no solo por parte de las políticas alimentarias sino por parte del resto de políticas del Estado. Aplicar este concepto de coherencia de políticas para el DHAA implicaría tratar a este derecho como un objetivo primordial del conjunto de políticas públicas sobre desarrollo económico y social y revisar cualquier ley, política o medida que pudiera tener un impacto negativo en la realización del DHAA. Solamente a través de la consagración del DHAA en la Constitución, no como principio rector de las políticas sociales y económicas sino como derecho fundamental, exigible frente a los poderes públicos, con un ejercicio regulado por ley y tutelado jurisdiccionalmente, se puede garantizar esta dinámica de coherencia.

Hemos señalado que, entre las obligaciones estatales respecto al DHAA, está la obligación de respetar. Para establecer una garantía suficiente y un sistema de protección efectivo respecto al cumplimiento de esta obligación por parte del Estado, es necesario que el DHAA esté reconocido como derecho constitucional y dotado de los sistemas de protección jurisdiccional correspondientes. Igualmente, para que pueda existir un control judicial respecto al adecuado y coherente ejercicio de la potestad regulatoria del Estado sobre las actividades de terceros que puedan afectar al DHAA, es imprescindible que este derecho esté consagrado en la Constitución como derecho fundamental,

dejando explícito un contenido esencial que vincule al legislador estatal a la hora de desarrollar la previsión constitucional.

Más problemática suele ser la consideración de la obligación de realizar, por las implicaciones que tiene respecto a la dotación de recursos. Sin embargo, la aplicación del principio fundamental del respeto a la dignidad humana conduce a considerar que la dimensión principal del DHAA no es la de tener derecho a recibir alimentos –que sería la situación extrema aplicable solamente a personas en situación de inseguridad alimentaria– sino la de tener la oportunidad de alimentarse cada persona y familia por sí misma de manera digna. Esto significa que la realización del DHAA conlleva la necesidad de construir un entorno económico, político y social propicio que permita a las personas alcanzar la seguridad alimentaria por sus propios medios. Ese entorno propicio necesita unos cimientos sólidos, unos fundamentos estables, un impulso constante para que el Estado se sienta impelido a desarrollar las políticas adecuadas en todo momento. También por esto es necesario dotar al DHAA de la protección reforzada que supone su consagración como derecho fundamental. Y en el caso de aquellas personas en situación de inseguridad alimentaria que, para tener acceso a una alimentación adecuada, necesitan la cobertura de programas y medidas de protección social, es necesario que esta posibilidad no esté condicionada por la voluntad política de cada gobierno sino que, dentro de las posibilidades económicas existentes, la garantía del DHAA tenga prioridad respecto a otros gastos públicos que no afectan a un derecho fundamental.

En las últimas décadas se le ha dado una prioridad casi absoluta al valor mercantil de los alimentos, a la alimentación como bien objeto de comercio. Esto ha producido una alteración profunda de la jerarquía de valores asociados a la alimentación humana que ha afectado a la propia dimensión del DHAA³². Es necesario tener presente la profundidad y pluralidad de significados de la alimentación humana, que, antes que un negocio, es una necesidad absoluta, es una expresión de identidad y cultura, es un ámbito de relaciones humanas, es un condicionante del desarrollo personal y, sobre todo, es un derecho que, como expresa el Comité DESC de Naciones Unidas, está «inseparablemente vinculado a la dignidad humana» y «a la justicia social»³³. Volver a colocar la alimentación en el lugar que le corresponde en la sociedad, asignarle el valor profundo y complejo que tiene y protegerla como merece, demanda su insoslayable consagración como derecho fundamental en la Constitución.

32 Vivero-Pol, J. L. "Food as Commons or Commodity? Exploring the Links between Normative Valuations and Agency in Food Transition". *Sustainability*, 9, 442. 2017.

33 Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General 12, sobre el derecho a la alimentación adecuada. 1999

CAPÍTULO II

LA ADOPCIÓN DE LEGISLACIÓN SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN ESPAÑA: UNA OBLIGACIÓN Y UNA PROPUESTA DE REALIZACIÓN

Prof. Dr. Miguel Ángel Martín López

Profesor Titular de Derecho Internacional Público.

Universidad de Sevilla

maml@us.es

SUMARIO

- 1.- La aprobación de leyes nacionales como exigencia del derecho a la alimentación para una aplicación efectiva.
- 2.- Propuesta de revisión legislativa para acoger el derecho a la alimentación en nuestro país.
- 3.- Conclusiones.

1. La aprobación de leyes nacionales como exigencia del derecho a la alimentación para una aplicación efectiva.

Cada vez con más fuerza, se está poniendo de manifiesto la necesidad de adoptar una legislación nacional marco para la aplicación del derecho humano a una alimentación adecuada y para el derecho fundamental a no pasar hambre.

Como puede recordarse, las Directrices Voluntarias de la FAO para la realización progresiva de este derecho³⁴, en concreto en su directriz séptima, ya lo prevenían. Expresamente, invitaba a los Estados a considerar la posibilidad de incorporar disposiciones en el ordenamiento jurídico interno, con revisión legislativa en su caso³⁵. También, seguía diciendo, que podrían contemplarse mecanismos administrativos, cuasijudiciales o judiciales para tal aplicación.

La redacción de la directriz es muy cauta. Se limita, simplemente, a hacer una invitación a los Estados. Ahora bien, alguna de la escasa jurisprudencia reciente en la materia ya va más lejos y entiende que es una consecuencia necesaria, como es el caso de la sentencia dictada por el juzgado de la niñez de Zacapa, Guatemala, de 31 de mayo de 2013, en el caso relativo al niño Leonel Amador García. En esta sentencia, expresamente, se afirmaba que el gobierno de dicho país debía adoptar un protocolo que regule la aplicación y ejercicio del derecho humano a la alimentación, con el objetivo de viabilizar el ejercicio administrativo del derecho humano a la alimentación³⁶.

34 Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, texto aprobado durante la cuarta reunión del GTIG (23 de septiembre de 2004), CL/27/10-Sup. 1, informe del 30 período de sesiones del Comité de Seguridad Alimentaria, CSA, Roma, 20-23 septiembre 2004.

35 También indica la directriz la conveniencia de llevar a cabo una revisión constitucional para incluir al derecho a la alimentación. Evidentemente, es una cuestión de suma relevancia, pero esta cuestión no es objeto del presente trabajo, al ser abordada por otros compañeros en la presente obra colectiva.

36 Carpeta judicial no.19003-2011-0064I-of.1a. Juzgado de la niñez y la adolescencia y de adolescentes en conflicto con la ley penal del departamento de Zacapa; Zacapa, treinta y uno de mayo de dos mil trece. La sentencia detalla incluso más el contenido que debe tener este protocolo. Así, sigue diciendo dicho protocolo deberá contener como mínimo lo siguiente: a) Mecanismos de acceso y de exigibilidad para que las niñas, los niños y los adolescentes, ejerzan el derecho humano a la alimentación; b) Mecanismos de Coordinación Interinstitucional para la intervención multidisciplinaria e interinstitucional; c) Mecanismos de Intervención multidisciplinaria e interinstitucional; d) Medidas administrativas de atención integral e interinstitucional inmediata; e) Mecanismos de Monitoreo y supervisión de medidas; f) Mecanismos disciplinarios por incumplimiento, y g) Contemplar plazos administrativos al respecto

La actual relatora especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, Hilda Elder, en su primer informe, de fijación de los propósitos para su mandato, también hacía referencia a esta cuestión y, expresamente, también indica que es imperativo establecer leyes marco como un medio de proporcionar una estructura institucional adecuada para el derecho a la alimentación³⁷. Del mismo modo, también señala que para la aplicación de este derecho sería necesaria la aprobación de una legislación sectorial en ámbitos como la inocuidad alimentaria, la alimentación escolar o para las transferencias en efectivo para seguridad alimentaria³⁸. Ello lo afirma en el referido primer informe, aunque a la fecha no ha concretado en sucesivos informes estos extremos.

Hay que reconocer, con todo, que, en estos últimos años, ha habido avances en esta producción legislativa a nivel internacional y se cuentan numerosas leyes. Así se pone de manifiesto, por ejemplo, en diversas publicaciones recientes conmemorativas de los diez años de aplicación de las referidas Directrices voluntarias de la FAO sobre el derecho a la alimentación, destacando en este caso América Latina³⁹. En esta región se cuenta, como se sabe, con un modelo de ley marco auspiciado por el Parlamento Latinoamericano y el Observatorio para el derecho a la alimentación latinoamericano.

También la propia FAO ha auspiciado algunas publicaciones metodológicas de interés, sobre cómo llevar a cabo esta producción legislativa. Este es el caso del cuaderno de trabajo sobre desarrollo de leyes específicas sobre el derecho a la alimentación publicado en el año 2013. Este deja bien claro que

37 Informe provisional de la relatora sobre el derecho a la alimentación, Asamblea General de las Naciones Unidas, A/69/275, 7 de agosto de 2014.

38 *Ibidem*, pág 5.

39 El Derecho a la alimentación: compromisos pasados, obligaciones actuales, acciones para el futuro. Una retrospectiva de diez años de las directrices sobre el derecho a la alimentación, FAO, 2014, Roma. En los últimos diez años, un número creciente de países han promulgado leyes marco de seguridad alimentaria que recogen y apoyan la realización progresiva del derecho a la alimentación.

una ley específica es lo que permite articular este derecho de la manera más precisa⁴⁰.

Cabe suponer bien que esta necesidad de adoptar legislación abarca a todos los países de la comunidad internacional. Ahora bien, se observa que en el continente europeo, por ejemplo, no se ha creado ninguna legislación específica dedicada a dar efecto al derecho a la alimentación⁴¹.

Así lo ha puesto de manifiesto recientemente además un interesante artículo en el diario El País de 9 de marzo de 2017. En él se destacaba este hecho como preocupante y que es causa además de que cualquier asistencia alimentaria dependa de las decisiones políticas o de la caridad, lo que no es deseable.

Sí es cierto, no obstante, que podemos encontrar alguna creación normativa a nivel regional o de comunidad autónoma. Este es el caso de la ley de la región autónoma italiana de la Lombardía número 34 de 6 de noviembre de 2015 sobre el reconocimiento, tutela y reconocimiento del derecho a la alimentación. La misma está publicada en el *Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia* n. 46 del 10 noviembre 2015⁴². Sin duda, supone un avance importante, contiene disposiciones de educación alimentaria, de combate al desperdicio alimentario y de redistribución de los excedentes, entre otras cuestiones. Ahora bien, queda todavía como un supuesto excepcional.

Para un marco legislativo estatal, en Europa solamente puede encontrarse la presentación de una iniciativa de ley marco sobre el derecho a la alimentación en el caso de Bélgica, realizada ante el Parlamento de dicho país el 28 de enero de 2014 por el grupo Eolo-Groen⁴³.

40 Cuadernos de trabajo sobre el derecho a la alimentación. Desarrollo de leyes específicas sobre el derecho a la alimentación, FAO, 2013, Roma. En esta publicación se indica que el contenido que debiera tener una ley específica ha de incluir disposiciones que establecen el derecho a la alimentación, el derecho fundamental a no pasar hambre, la no discriminación, las obligaciones de las autoridades gubernamentales (respetar, proteger, garantizar), la coherencia política, las situaciones de emergencia, la obligación de proveer una cantidad mínima de alimentos, disposiciones sobre información, educación y sensibilización, la previsión de una autoridad nacional del derecho a la alimentación y reglas de vigilancia, representación y participación de la sociedad civil.

41 Véase, sobre las carencias aún existentes, la obra *Diez años de las directrices del derecho a una alimentación adecuada. Avances, obstáculos y el camino a seguir*. Documento de síntesis de la sociedad civil para la cuarenta y una sesión del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de Naciones Unidas,

42 El texto de esta ley puede verse en <http://www.nonprofitonline.it/docs/normative/5294.pdf>.

43 Proposition de loi cadre instaurant l'obligation d'une mise en oeuvre effective du droit 'a l'alimentation, Manuel Effen

Esta iniciativa tenía varios objetivos, primordialmente aclarar las obligaciones del Estado belga con respecto a la ayuda alimentaria, apoyar los sistemas alimentarios sostenibles, el fortalecimiento de los derechos de los consumidores a la información sobre los alimentos, luchar contra los desperdicios de alimentos y evitar las prácticas que socaven el derecho a la alimentación en los países en desarrollo. Se preveía también la creación de un mecanismo institucional para velar por estos objetivos, el denominado Consejo Nacional de Política Alimentaria. A la fecha, no obstante, no se tiene noticia de que esta iniciativa legislativa haya fructificado.

Nuestro país no es una excepción y tampoco cuenta con una legislación expresamente dedicada al derecho a la alimentación, aunque, se entiende, evidentemente, que España está vinculada por este derecho, como Estado parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y culturales, como Estado que ha respaldado y dado su apoyo a las directrices voluntarias de la FAO y por otras declaraciones y manifestaciones que muestran, sin duda, la *opinio iuris* favorable a asumir el mismo como norma consuetudinaria.

2. Propuesta de revisión legislativa para acoger el derecho a la alimentación en nuestro país

Naturalmente, sería deseable que España fuera pionera en esta materia en el continente europeo; foros como el previsto para el próximo octubre en nuestro país de parlamentarios contra el hambre puede contribuir positivamente a este fin.

Desde la investigación jurídica, se puede aportar también considerablemente a este propósito. Así, la finalidad de este trabajo va a intentar mostrar el camino más fácil posible para que una legislación de protección del derecho a la alimentación sea una realidad en nuestro país.

En este sentido, la primera cuestión a dilucidar es si esta legislación ha de ser realizada por las Cortes Generales o puede corresponder a cada uno de los Parlamentos de las comunidades autónomas existentes en nuestro país y que, como sabemos, cuentan con plena capacidad legislativa en las materias de su competencia.

Entendemos por nuestra parte que las Cortes Generales han de ser las competentes para la realización de una legislación de reconocimiento general del derecho a la alimentación en virtud de la reserva de competencia exclusiva, por parte del epígrafe primero del artículo 149 de la Constitución, de la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos, pero, sobre todo también por la doctrina que ha venido siguiendo nuestro Tribunal Constitucional en ma-

teria alimentaria. Como señala el profesor Víctor Manteca en un trabajo sobre los fundamentos del derecho alimentario, nuestro tribunal ha hecho una interpretación jurisprudencial abierta de los elementos que componen la noción jurídica de orden público, esto es tranquilidad, seguridad y salubridad, entendiendo que el Estado debe tener competencia para legislar en esta materia⁴⁴. Evidentemente, entendemos que dentro de este concepto de orden público entra también la aplicación del derecho fundamental a no pasar hambre y los incumplimientos del referido derecho a una alimentación adecuada.

Además, lo cierto es que hay que reconocer que al amparo de esta concepción, en nuestro país se ha producido en los últimos años considerables avances legislativos en temáticas ligadas a la alimentación. Creemos que hay que destacar en especial la ley 11/2001 de 5 de julio por la que se crea la Agencia Española de Seguridad Alimentaria (BOE nº 161 de 6 de julio), la ley 17/2011 de 5 de julio de Seguridad Alimentaria y Nutrición (BOE nº 160 de 6 de julio) o la ley 28/2015 de 30 de julio para la defensa de la calidad alimentaria (BOE nº 182 de 31 de julio).

Si se leen los preámbulos de estas disposiciones legislativas, no encontramos referencia alguna al derecho a la alimentación, Ahora bien, ello no significa que las mismas no tengan conexión con este derecho humano. Como antes indicábamos, uno de los ámbitos a los que la actual relatora especial mencionaba como susceptible de desarrollo legislativo de este derecho, era precisamente la inocuidad alimentaria.

Esta inocuidad es conocida también como seguridad alimentaria, aunque es también sabido que esta acepción obedece a una lógica bien diferente al concepto de seguridad alimentaria utilizado por la FAO y también ligado al derecho a la alimentación. La lengua inglesa lo expresa con mayor precisión: food safety, en el primer caso, food security, en el segundo.

Nuestra aludida legislación utiliza el término seguridad alimentaria, como vemos, y lo hace en la primera acepción, de food safety, y no en la segunda.

Ahora bien, no hay que estimar con ello, repetimos, que se está al margen del derecho a la alimentación. Toda esta legislación, principalmente la ley 17/2011, entra plenamente en este derecho. Incluso podemos entender que aborda una de las cuestiones que pueden afectar a la seguridad alimentaria en la otra acepción, la ligada al derecho a la alimentación en los países occidentales. La Ley 17/2011 aborda dos disposiciones centrales de las directrices de la FAO para el derecho a la alimentación, la directriz novena y la décima. Pero, naturalmente, esta producción legislativa para cubrir com-

44 Manteca Valverde, Víctor, "Fundamentos del Derecho Alimentario", Actualidad Administrativa, nº 18, La Ley, 2010.

pletamente todos los aspectos de realización progresiva del derecho internacional en el marco de las obligaciones convencionales o consuetudinarias que le compete a España en esta materia.

Como antes indicamos, el propósito del presente trabajo es mostrar cuál es el camino legislativo más fácil para llevar esto a efecto. En este sentido, creemos que la mejor opción no es crear una ley *ex novo*, partiendo desde cero, para regular el marco aplicable al derecho a la alimentación.

A nuestro juicio, la opción idónea es partir de la referida ley 17/2011 y proceder a su revisión a fin de introducir en la misma de manera completa los elementos del derecho a la alimentación.

Esta labor llevaría consigo además un considerable valor añadido. Implica acoger un enfoque de derechos humanos, superando una visión meramente técnica de la cuestión, como puede ser la seguridad alimentaria y la nutrición.

Un campo en el que recientemente se está produciendo un acogimiento de este enfoque de derechos humanos es en el derecho de las personas con discapacidad. La reciente convención de Naciones Unidas sobre los derechos de estas personas de 13 de diciembre de 2006 cumple efectivamente con este requisito. El instrumento de ratificación de España está publicado en el BOE de 21 de abril de 2008. Nuestro Tribunal Supremo, recientemente, por ejemplo en la sentencia 372/2014 de 7 de julio de 2014, alude expresamente a la superación, en esta materia, de un enfoque técnico o de salud, para pasar a un enfoque de reconocimiento de derechos. En este caso, ello ha venido facilitado por la adopción de un tratado internacional. El derecho a la alimentación también debiera ser objeto de regulación a través de un tratado internacional, superando la actual regulación meramente voluntaria de las aludidas directivas de la FAO. Quepa aquí también esta propuesta de refuerzo del derecho a la alimentación en el ordenamiento jurídico internacional.

Volviendo a la reforma propuesta para la ley 17/2011, entendemos que tampoco tendría que reflejar todas las directrices que recoge el texto de las directrices de 2004 de la FAO, por ejemplo, las relativas a buen gobierno, políticas de desarrollo económico o sobre los sistemas de mercado. Presuponemos que nuestro país cumple con los requerimientos establecidos.

Ahora bien, si creemos que en el marco de esta revisión legislativa deberán incluirse otros aspectos, como las medidas de protección social destinadas a evitar las situaciones de vulneración de derecho a la alimentación. En particular, es interesante en este campo, la regulación de las ayudas y transferencias económicas para este fin, ya que en nuestro país estas ayudas son dispersas, normalmente sin vinculación a este derecho, con una regulación poco clara.

Del mismo modo, puede haber lugar para ofrecer una regulación de otros instrumentos que están destinados a este fin, como es el caso de los bancos de alimentos, los suplementos alimenticios, los comedores escolares, etc. La regulación deberá abarcar la colaboración con los diversos actores de la sociedad que pueden favorecer este proceder, como las organizaciones no gubernamentales, las administraciones locales, entidades religiosas, etc.

Otro ámbito que, necesariamente, ha de ser incluido es el relativo a la malnutrición, en particular su control, detección, establecimiento de medidas para combatirla, incluyendo la falta de micronutrientes y los planes de acción dirigidos a grupos vulnerables. Curiosamente, la ley 17/2011 que tiene todo un capítulo a la nutrición, el capítulo séptimo, dedicado a la alimentación saludable, actividad física y prevención de la obesidad. En él, solamente, se hace una referencia breve a la malnutrición en el artículo 42, para tener atención en este aspecto a las personas dependientes y con necesidades especiales. Nada dice con respecto a la infancia o a otros grupos. La realidad de nuestro país desmiente esta legislación que parece no preocuparse por la cuestión. Según datos del Banco Mundial, tenemos una tasa de prevalencia de población malnutrida del tres por ciento⁴⁵. La prensa también ha destacado la considerable subida de malnutrición infantil en nuestro país.

Para esta labor, es conveniente contar los servicios de atención primaria de salud y esta participación puede venir facilitada por el hecho de que esta legislación provenga del propio Ministerio de Sanidad. De hecho, la legislación de seguridad alimentaria y de nutrición que hemos indicado proviene de este ministerio.

El artículo 38 de la ley preveía la creación de un Observatorio de la Nutrición y de Estudio de la Obesidad, que se puso en efecto por acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de enero de 2013, como un órgano colegiado adscrito al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad a través de la Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición. Este organismo se ha constituido como un sistema de información para conocer la situación nutricional y la evolución de la obesidad de la población española y como plataforma de encuentro entre todos los agentes implicados.

Este observatorio podría también acoger una denominación que fuera más amplia y que reflejara este enfoque de derechos que aludimos. Podría ser un observatorio nacional dedicado al derecho a la alimentación. Con ello, se conseguiría contar con un instrumento que, además de las funciones que tiene desempeñadas, puede recopilar información y facilitar el debate para la puesta en aplicación de este derecho a la alimentación. Ciertamente, la previsión de instituciones y mecanismos administrativos para la aplicación

45 <https://datos.bancomundial.org/indicador/SN.ITK.DEFC.ZS?view=chart>

de este derecho es también una necesidad para su eficacia y aplicación real e, igualmente, se recoge en las directrices voluntarias de la FAO. Como indica expresamente la directriz séptima, “podrían contemplarse mecanismos administrativos, cuasijudiciales y judiciales para proporcionar vías de recurso adecuadas, eficaces y rápidas accesibles, en particular, a los miembros de grupos vulnerables”.

También podemos proponer otro mecanismo a tal efecto, e incluso con mayores potestades administrativas, como podría ser la Agencia Española para el derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria. No tiene que ser un órgano burocrático de creación *ex novo*, de nueva planta, lo que siempre es complejo y costoso.

Bien puede ser la adaptación de la existente agencia española de seguridad alimentaria y la nutrición, ampliando sus funciones a los nuevos aportes que introdujera la revisión legislativa que estamos señalando.

La actual agencia fue creada en el año 2001, mediante la ley 11/2001 de . Desde entonces ha cambiado de denominación en dos ocasiones, pasando por la disposición final octava de la ley 44/2006 de 29 de diciembre para asumir el título de Agencia española de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición. También ha sido modificada recientemente por el decreto 19/2014 de 17 de enero, por el que se refunden los organismos autónomos Instituto Nacional del Consumo y Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición, pasando a crear un nuevo organismo autónomo denominado Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición

En su consecuencia, no parece que la modificación legislativa sea especialmente compleja, pudiendo ser asumible y propicio un cambio de denominación que permita acoger el referido enfoque de derechos en esta materia.

Fundamentalmente, habría que dotar a la agencia de poderes de fomento para la promoción de la protección social, el acceso a los alimentos para las personas vulnerables, la erradicación de toda malnutrición, etc. También sería de interés que la agencia tenga capacidad de recibir las quejas de incumplimiento de este derecho. Si se estimara también, puede estudiarse la concesión a la Agencia de potestades de policía y sancionadoras en esta materia.

Hasta ahora, estamos considerando un contenido para esta revisión legislativa, acorde y sobre la base de lo establecido en las Directrices Voluntarias de la FAO sobre el derecho a la alimentación, texto que cuenta prácticamente con el consenso general de la comunidad internacional y que puede ser considerado incluso la interpretación auténtica de este derecho reconocido por el artículo 14 del Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales.

Ahora bien, una propuesta de creación legislativa nacional puede ir más lejos e incluir algunas de las propuestas que se están haciendo para ampliar el contenido de este derecho. En particular, podemos considerar, por un lado, la inclusión de la soberanía alimentaria o alguno de sus elementos y, por otro, las nuevas exigencias que implica el impacto del cambio climático en la seguridad alimentaria.

La ley marco sobre el derecho a la alimentación, seguridad y soberanía alimentaria aprobada en la XVIII Asamblea Ordinaria del Parlamento Latinoamericano del 30 de noviembre al 1 de diciembre de 2012 en Panamá y que se encuentra a disposición de los Estados que pretenden acometer reformas legislativas en este sentido incluye a esta soberanía alimentaria, como vemos. Forma parte del título de dicha ley marco⁴⁶.

Los textos internacionales que reconocen al derecho a la alimentación eluden, no obstante esta asimilación de los conceptos. Así lo hacía constar el Reino Unido de Gran Bretaña en su reserva a la aprobación del *International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development (IAASTD)*. Expresamente, indicaba que no hay una definición internacional de Soberanía alimentaria. El proyecto de declaración de los derechos de los campesinos y otras personas que trabajan en el mundo rural, presentado por la presidenta-relatora del grupo de trabajo da una definición de ella, en su artículo 15, entendiéndola como el derecho de los pueblos a una alimentación saludable y culturalmente apropiada, producida mediante métodos socialmente justos que tenga en cuenta consideraciones ecológicas⁴⁷. El actual proyecto revisado de 12 de febrero elude esta referencia, ante la reacción de los Estados, controvertida en este asunto⁴⁸.

Es, por tanto, discutido actualmente que esta soberanía alimentaria forme parte del derecho internacional general y genere así obligaciones para nuestro país. Ahora bien, la cuestión queda en manos de nuestro legislador y puede ser deseable que se dé entrada a esta cuestión y en una ley sobre el

46 ley marco derecho a la alimentación seguridad y soberanía alimentaria
<http://www.fao.org/3/a-au351s.pdf>

47 Proyecto de declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales presentado por la Presidenta-Relatora del Grupo de Trabajo Consejo de Derechos Humanos

Grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales , Cuarto período de sesiones ,15 a 19 de mayo de 2017 A/HRC/ WG.15/4/2, 14 marzo 2017

48 Proyecto revisado de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, Consejo de Derechos Humanos ,Grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales , Quinto período de sesiones , 9 a 13 de abril de 2017 A/HRC/WG.15/2

derecho a la alimentación se fomente esta soberanía alimentaria, avanzando en su discusión y, sobre todo en su concreción, con un acogimiento no solo programático.

De otra parte, cada vez más preocupan los vínculos entre la inseguridad alimentaria y el cambio climático. Este se conforma como la gran amenaza de futuro al derecho a la alimentación. En la pasada conferencia de París se llegó a ofrecer el dato de que para el año 2050 y a causa del cambio climático, habrá 50 millones más de personas hambrientas en el planeta⁴⁹. Las estimaciones pueden ser apocalípticas.

Urge pues incorporar al derecho a la alimentación, con una normativa de desarrollo concreta, precisa y prescriptiva, en el afrontamiento al cambio climático. Las referidas Directrices voluntarias de la FAO no hacen referencia al mismo, por lo que deberían ser modificadas en este sentido con un capítulo propio.

La legislación española puede ser avanzadilla en esta cuestión y podría incluir disposiciones concretas a tal fin, en particular medidas de adaptación y mitigación específicas, de alerta temprana, de protección frente a los riesgos climáticos extremos, de protección de los pequeños productores.

Por último, estimamos que otro aspecto que también debiera ser incluido en la revisión legislativa que proponemos y que, en cierta manera también está vinculado a esta última cuestión, por la necesidad de establecer sistemas alimentarios sostenibles frente al cambio climático, es el establecimiento de medidas contra el desperdicio alimentario en la cadena de producción y distribución. La Ley 28/2015, de 30 de julio, para la defensa de la calidad alimentaria no hace mención alguna a tales desperdicios y es, sin duda, una cuestión ligada al derecho a la alimentación y que puede ser acogida. Buen ejemplo de ello es la muy recientemente aprobada ley del Estado de Nueva León, México, para el Derecho a la Alimentación Adecuada y Combate Contra el Desperdicio de Alimentos, ley publicada en la Sección Cuarta al Número 142 del Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, el viernes 17 de noviembre de 2017⁵⁰. Vemos que literalmente se le ha dado este título. No sería necesario ello, pero si conveniente darle un tratamiento adecuado en un capítulo de la disposición legislativa.

49 The Guardian, Climate change could leave another 50million people facing hunger by 2050 As governments convene in Japan to discuss environmental change, the need for action to avoid a global food crisis is clear, Naderev M Saño, Tuesday 25 March 2014 00.01 GMT

50 <https://legislacion.vlex.com.mx/vid/ley-derecho-alimentacion-adeuada-699518093>

3. Conclusiones

En suma, estimamos que la adopción de leyes concretas y específicas es una exigencia del derecho a la alimentación para la aplicación efectiva de este derecho en los ordenamientos internos.

Naturalmente, España debiera seguir esta senda y llevar a cabo esta producción legislativa. En este sentido, lo más práctico y jurídicamente viable creemos que no es crear una normativa *ex novo*. Estimamos que lo más efectivo es trabajar sobre la base de los avances legislativos ya realizados en las materias conexas y, en este sentido, hay que reconocer la valía de la ley de Seguridad alimentaria y de nutrición 17/2011. Esta norma acoge la seguridad alimentaria en un sentido de *food safety* y no en el más general de seguridad alimentaria. No obstante, es evidente que forma parte del contenido del derecho a la alimentación, lo que reconocen las propias directrices voluntarias de la FAO sobre este derecho. Por tanto, lo ideal es realizar una revisión legislativa, manteniendo esta regulación e incluyendo los aspectos del derecho a la alimentación sobre los que nuestro país no ha legislado. Ahí está el contenido de las Directrices voluntarias para guiar este contenido, debiendo abordarse las medidas de protección social destinadas a evitar las situaciones de vulneración de derecho a la alimentación. En particular, es interesante en este campo, la regulación de las ayudas y transferencias económicas para este fin y otros instrumentos como los bancos de alimentos, los suplementos alimenticios o los comedores escolares. También hay que incluir a la malnutrición, en particular su control, detección, establecimiento de medidas para combatirla, la falta de micronutrientes y los planes de acción dirigidos a grupos vulnerables. Ahora bien, estimamos que este contenido básico, derivado de las directrices voluntarias de la FAO, debe completarse abordando la soberanía alimentaria y sus exigencias y los vínculos del derecho a la alimentación con la lucha contra el cambio climático, con medidas de adaptación y mitigación específicas, de alerta temprana, de protección frente a los riesgos climáticos extremos, de protección de los pequeños productores, así como contra el desperdicio de los alimentos en la cadena alimentaria.

Con el cambio de denominación de la referida ley 17/2011 de seguridad alimentaria a derecho a la alimentación se conseguiría además acoger un enfoque derechos en esta cuestión, lo que sería deseable y un avance normativo de interés. Del mismo modo, proponemos que los órganos existentes, el Observatorio para la Nutrición y la Agencia para la seguridad alimentaria y la nutrición, adopten la nueva denominación y enfoque de derecho a la alimentación para realizar, además de lo que ya vienen haciendo, los nuevos requerimientos derivados de la modificación legislativa propuesta.

CAPÍTULO III

ESFERA PÚBLICA Y DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Héctor Silveira

Universidad de Barcelona

SUMARIO

- 1.- Los alimentos básicos como “bien fundamental”.
- 2.-Cómo garantizar el derecho a la alimentación.
- 3.- Una esfera pública que promueva la protección del derecho a la alimentación.
- 4.- la articulación de una esfera pública potente con los poderes del estado de derecho: la necesidad de un “cuarto poder”.

1.- Los alimentos básicos como “bien fundamental”

Toda persona necesita acceder y disponer de alimentos básicos para poder satisfacer sus necesidades y vivir con dignidad. Derechos fundamentales como la libertad, la igualdad de oportunidades, la participación en la vida pública, la educación o la protección de la salud no pueden ejercitarse como derechos bajo la carencia de alimentos y sin tener cubiertas las necesidades básicas.

Los alimentos básicos, junto con el agua, el aire, los fármacos salvavidas, los océanos, los órganos del cuerpo humano, etc. forman parte de los denominados bienes vitales para la vida. Estos bienes son indispensables para que todo ser humano pueda vivir con dignidad y ejercitar sus derechos fundamentales. Ante la relevancia de estos bienes y para no confundirlos con la categoría clásica de “bienes comunes”, el jurista italiano Luigi Ferrajoli propone introducir una nueva categoría de bienes en el léxico jurídico y calificar a estos bienes como “bienes fundamentales”, la cual, a su vez, quedaría integrada por tres subgrupos de bienes fundamentales: a) los *bienes comunes*, las viejas *res communes omnium*, como el agua, el aire, el medio ambiente, cuyo uso y acceso a ellas es vital para todas las personas y que por ello forman el objeto de derechos fundamentales de libertad de uso o disfrute; b) los *bienes personalísimos*, como las partes del cuerpo humano que forman el objeto de derechos fundamentales de inmunidad, esto es, de libertad frente a lesiones o violaciones; c) y los *bienes sociales*, como los fármacos salvavidas o “esenciales” y los alimentos básicos, en cuanto objeto de derechos fundamentales sociales a la salud y a la subsistencia⁵¹ Los bienes fundamentales se contraponen así a los bienes patrimoniales, es decir, a aquellos bienes que están disponibles para sus propietarios, son enajenables y están protegidos por los derechos patrimoniales. En cambio, los bienes fundamentales no están disponibles y no son accesibles a todos y, por ello, para garantizar su acceso y disposición a todos, deberían estar protegidos como derechos fundamentales. En el modelo de estado constitucional garantista que nos propone Ferrajoli estos bienes están bajo la protección de la denominada “esfera de lo no decidible”⁵². Al ser vitales e indispensables para la vida humana deben estar fuera del ámbito de actuación

51 Ferrajoli, L., Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia, (vol. I-Teoría del derecho), (vol. II-Teoría de la democracia), 2011, Trotta, Madrid, págs. 733-734; Ferrajoli, L. La democracia a través de los derechos, 2014, Trotta, Madrid, págs. 213-214.

52 Esta esfera está subdividida, a su vez, en otras dos: en la “esfera de lo indecible que”, integrada por los derechos de libertad y de autonomía, y que no puede ser modificada, y la “esfera de lo indecible que no”, formada por el conjunto de los derechos sociales y que, al contrario que la anterior, debe ser obligatoriamente cumplida y realizada por los poderes públicos (Ferrajoli, L. La democracia... op. cit., pág. 54). Véase también Ferrajoli 2011, 733-734; Ferrajoli L. op. cit 2014, 213-214).

de los poderes que actúan en el mercado, pero también de las decisiones que puedan adoptar las mayorías parlamentarias⁵³.

Dentro de los bienes fundamentales y bajo el marco del estado constitucional, el derecho a la alimentación está reconocido por la legislación internacional como un derecho humano que insta a garantizar a todo individuo su derecho a alimentarse con dignidad, en el sentido, de poder tener “acceso físico y económico, en todo momento, a una alimentación adecuada o a medios para obtenerla” (CDESC CG12). En palabras de Olivier de Schutter, el derecho a la alimentación consiste en

“el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra por dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a la que pertenece el consumidor y garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna”⁵⁴.

Protege que todo ser humano pueda alimentarse por sí mismo, con alimentos que deben estar *disponibles* -con productos suficientes para toda la población-, *accesibles* -cada hogar debería poder contar con los medios para obtener o producir sus alimentos y ser, además, *adecuados*, en el sentido de que la alimentación debe ser adecuada para satisfacer las necesidades alimentarias de cada persona, teniendo en cuenta su edad, condiciones de vida, salud, ocupación, sexo, cultura, etc.

El derecho a la alimentación es un derecho transversal sin el cual no es posible entender el concepto de persona y de ciudadano. La condición humana depende de que toda persona pueda acceder y disponer de alimentos básicos. Y solo desde el momento en que el acceso a la alimentación está garantizado se puede hablar de la posibilidad de ejercitar una ciudadanía plena (Rodotà 212, 130). No se puede entender este derecho si no se respetan también otros principios y derechos del estado constitucional como, por ejemplo, el respeto de la dignidad de la persona y de la diversidad cultural, el principio de no discriminación, el derecho al libre desarrollo de la personalidad, la autonomía, la integridad y la inviolabilidad de la persona y los principios de cooperación y de solidaridad.

2.- Cómo garantizar el derecho a la alimentación

Las obligaciones de los estados parte del Pacto Internacional por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) para garantizar el dere-

53 Ferrajoli, L. La democracia... op. cit., pág. 213

54 <http://www.srfood.org/es/derecho-a-la-alimentacion>

cho a la alimentación adecuada (DAA) están claramente definidas en el ordenamiento jurídico internacional. Estas obligaciones son generales y específicas⁵⁵. *Generales*, como la de garantizar que el derecho a la alimentación se ejercite *sin discriminación*, de igual forma entre el hombre y la mujer, y la de *adoptar medidas* por todos los medios para realizar el derecho a la alimentación como, por ejemplo, con *medidas legislativas* o *actuando* con el fin de lograr la plena efectividad del DAA, aprovechando al máximo los recursos disponibles (arts. 2, 3 PIDESC). El Pacto se viola “cuando un Estado no garantiza la satisfacción de, al menos, el nivel mínimo esencial necesario para estar protegido contra el hambre” (CDESC, Observación general 12, párrafo 17). Y las *específicas* consisten en *respetar, proteger y hacer cumplir* el derecho a la alimentación. *Respetar*, en el sentido de que los poderes públicos no deben privar arbitrariamente a las personas del DAA, ni dificultar su acceso a estos⁵⁶, la obligación de *proteger* requiere que los Estados regulen a las empresas, organizaciones sociales o personas que puedan amenazar el derecho de otras personas a la alimentación⁵⁷ y, por último, *hacer efectivo* el DAA, exige que los Estados hagan uso de todos sus recursos disponibles para garantizar de forma progresiva el ejercicio pleno de este derecho, en especial mediante la elaboración de nuevas leyes. En concreto, estas obligaciones específicas de los Estados deben materializarse, en primer lugar, en la adopción de medidas que permitan que las personas puedan alimentarse por sus propios medios, esto es, dando facilidades para la realización del derecho a la alimentación, y, en segundo lugar, ejecutando ellos mismos el derecho a la alimentación de todas aquellas personas -niños, desempleados, tercera edad- que no pueden alimentarse por sí mismas, ya sea distribuyendo alimentos o implantando programas de protección social⁵⁸. Por tanto, en el ordenamiento jurídico internacional el DAA ha tenido avances importantes de concreción, hasta el punto de que incluso se han creado importantes instrumentos de garantías secundarias como el Protocolo Facultativo al PIDESC, aprobado en 2008 y en vigor desde el 5 de mayo de 2013, y que abre la puerta a que las personas puedan denunciar el incumplimiento de sus derechos económicos, sociales y culturales. Los estados deben, por tanto, garantizar que todo individuo pueda

55 Sobre esta cuestión ver Christophe Golay, Ch. (2009), Derecho a la Alimentación y Acceso a la Justicia: Ejemplos a nivel nacional, regional e internacional, FAO, Roma.

56 Comisión, El derecho a la alimentación. Informe del Relator especial, Jean Ziegler, (16 de marzo 2006), Doc NUE/CN 4/2006/ 44, párrafo 22.

57 Directrices de Maastricht relativas a las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, párrafo 18.

58 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general 12, párrafo 15.

alimentarse por sí mismo. Para ello, los alimentos deben estar disponibles y ser accesibles y adecuados.

Esto es lo que está establecido en el plano internacional. Pero el desafío principal está en conseguir que estas obligaciones sean cumplidas por los estados y que éstos reconozcan el derecho a la alimentación como un derecho fundamental que debe ser garantizado a toda persona. Sin embargo, para alcanzar este objetivo hay que superar algunos obstáculos importantes. Veamos algunos de ellos.

a) la hegemonía política neoliberal.

Uno de los obstáculos más importante es la hegemonía que tiene hoy el pensamiento neoliberal en las instituciones de gobierno de los países occidentales. Esta hegemonía supone hoy un verdadero dique de contención ante las demandas de reconocimiento del derecho a la alimentación como un derecho fundamental. Ello es debido a que para el pensamiento neoliberal estos bienes, que eran considerados hasta hace poco bienes comunes como, el agua, el aire, el cuerpo humanos y sus órganos, deben ser tratados ahora, en la globalización, como bienes patrimoniales, disponibles, apropiables y comercializables.

b) la cultura jurídica heredada.

Otro obstáculo significativo es el de la cultura jurídica heredada. Esta, como se sabe, tiene uno de sus fundamentos en la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789, redactada por la asamblea constituyente francesa para hacer frente a la sociedad estamental de la época, la desigualdad y los privilegios feudales. Mas, en relación con el tema que estamos tratando, la Declaración significó también el triunfo del sector liberal no igualitario contra el ala democrático-plebeya de tendencia jacobina en el proceso revolucionario francés⁵⁹. Estos últimos, bajo el grito de “fraternidad”, pretendían impulsar un programa de economía política popular con el objetivo de conseguir que los ciudadanos pudiesen ser realmente autosuficientes e independientes económicamente para ser, a su vez, ciudadanos activos, libres e iguales. Los jacobinos no concebían una vida en libertad sin

⁵⁹ Para un desarrollo más a fondo de este tema me permito reenviar a Silveira en su obra de 2017.

la posibilidad de que el individuo pudiese ser necesariamente autosuficiente desde el punto de vista de su existencia⁶⁰. La República, escribe Antonio Doménech recogiendo las ideas de Robespierre, “debe asegurar, a todos, los ‘medios de existir’, todos deben tener una propiedad suficiente para no tener que pedir permiso a otros para subsistir” (2004, 82).⁶¹ En este sentido, el proyecto de fraternidad republicana abogaba por una sociedad civil en la que todos tuvieran asegurado su “derecho a la existencia”. La democracia se entendía como “fraternidad”, en el sentido, de que había que lograr una sociedad civil, “no sólo que incorporara a todos, sino en la que todos fueran plena y recíprocamente libres, es decir, iguales en el viejo sentido republicano de la palabra”⁶² (Doménech 2004, 91-92)⁶³. Podemos decir así que el proyecto político jacobino ya contemplaba el derecho a la alimentación como un derecho que la comunidad -la República- debía de garantizar para que ésta última, precisamente, pudiese funcionar con la participación política de todos los conciudadanos⁶⁴. Tras Termidor, sin embargo, se imponen las tesis opuestas a este proyecto de democracia fraternal y se establece una república de meros propietarios, que ven reconocidos el derecho (ilimitado) de propiedad, la libertad económica y la democracia censitaria. Desde entonces la propiedad privada quedó consagrada como un “derecho sagrado e inviolable”, del que nadie “puede ser privado” (art.XVII de la Declaración).

En la democracia de los propietarios se impone también una línea de separación muy clara, una verdadera brecha, entre el ámbito de actuación de los poderes privados, regido por el principio de autonomía de la voluntad, y el

60 Jefferson, por ejemplo, soñaba con una sociedad basada en la pequeña propiedad agraria, Robespierre planteaba un derecho social de existencia garantizado por los poderes públicos y Paine una renta material asignada de manera incondicional a todos los ciudadanos por el solo hecho de serlo Doménech, A., “La humanidad es una sola, no un cúmulo de culturas cerradas”, entrevista en La Habana, en www.sinpermiso.info, (7 de enero 2013), pág. 20.

61 “¿Cuál es el primer fin de la sociedad? Mantener los derechos imprescriptibles del hombre. ¿Cuál es el primero de estos derechos? El de existir. La primera ley social es, pues, la que asegura a todos los miembros de la sociedad los medios de existir; todas las demás se subordinan a ésta; la propiedad no ha sido instituida, ni ha sido garantizada, sino para cimentar aquella ley” (cit. en Doménech, A., *El eclipse de la fraternidad. Una visión republicana de la tradición socialista*, Crítica, Barcelona, 2004, pág. 82).

62 Doménech, A., *El eclipse de la fraternidad. Una visión republicana de la tradición socialista*, Crítica, Barcelona, 2004, págs. 91-92

63 El golpe de estado antijacobino, el 9 de Termidor de 1794, acabó con esa pretensión “pancivilizatoria de la democracia fraternal” propugnada por los republicanos jacobinos (Doménech 2004, 92).

64 Durante el período de democracia jacobina, desde el 10 de agosto de 1792 hasta el 27 de julio de 1794 (9 de Termidor de 1794), se reconoció el derecho universal a la existencia y se consiguió implantar el sufragio universal masculino.

espacio de actuación de los poderes públicos. En las décadas siguientes, a lo largo del XIX, la doctrina jurídica liberal se encargó de consolidar este edificio definiendo como *libertades de la persona* a los *derechos civiles de la autonomía de la voluntad*, utilizados en el ámbito privado, por personas físicas y jurídicas, para alcanzar acuerdos y hacer negocios⁶⁵ Pero con ello, la doctrina esconde o quita relevancia a los “efectos normativos” que los poderes privados producen en la esfera jurídica de otros sujetos, afectando a los derechos, libertades e intereses de otras personas. Una cosa son los derechos civiles, propios de la esfera privada, y otra muy distinta, son las libertades de las personas^{66 67}.

A este enmascaramiento doctrinal de los derechos civiles bajo los derechos de libertad hemos de añadir también otros dos elementos que dificultan también el reconocimiento de los bienes fundamentales bajo la categoría de los derechos fundamentales. Estos dos elementos son, por un lado, la estructura estrictamente individualista que tienen los derechos, son concebidos como derechos subjetivos del individuo y, por otro, el hecho de que los procedimientos jurídicos están contruidos sobre la idea de que tiene que ser el individuo, el particular afectado, el que debe tomar la iniciativa y poner en marcha el principio de accionabilidad para defender sus intereses y derechos. Pero qué ocurre si los bienes son de todos o, mejor dicho, no son de nadie en particular. Quién va a exigir responsabilidades si no hay una quiebra de un derecho o interés particular, sino que lo que hay es precisamente una quiebra o incumplimiento de un derecho o interés vital que es de todos y del cual dependen, paradójicamente, los otros derechos e intereses de las personas. ¿Es suficiente la arquitectura jurídica creada bajo el Estado de derecho para salvaguardar unos bienes que nos corresponden a

65 Ferrajoli, op. cit, 2014, págs. 171-172.

66 Ferrajoli, op. cit, 2014, págs. 52-53.

67 Para hacer frente a las situaciones de desigualdad de poderes entre las personas en el estado de derecho, especialmente bajo el estado social, se han ido creado leyes que limitan los poderes de los más fuertes con el fin de garantizar los derechos, libertades y expectativas de los más débiles. Por ejemplo, las leyes que tutelan el trabajo limitan los derechos-poderes de las empresas o leyes que disciplinan el crédito y la propiedad, hacen lo mismo entre acreedores y deudores y entre propiedad y colectividad. Asimismo, el principio de legalidad penal representa un límite al poder punitivo. El legislador penal sabe que solo puede limitar o sacrificar derechos y libertades si protege bienes jurídicos dignos de tutela. Por otro lado, desde el punto de vista de la teoría jurídica para escapar de este enmascaramiento jurídico el garantismo propone distinguir entre derechos-libertades y derechos-poderes. Los primeros se manifiestan en actos sin efectos o que no son violentos ni perjudiciales para terceros, mientras que los segundos se expresan en actos que conllevan intervenciones coactivas en la esfera jurídica de terceros (Ferrajoli , op. cit, 2008, 188-189).

todos? Para Ferrajoli la respuesta es que “la sintaxis de los derechos fundamentales atribuidos a los particulares en garantía de sus expectativas y necesidades individuales, no es suficiente, por sí sola”. Para lograr una eficaz y completa tutela de los bienes fundamentales es necesario ir más allá de la estructura jurídica de los derechos subjetivos individuales y ampliar el principio de accionabilidad⁶⁸ a otros actores e instituciones de la esfera pública⁶⁹.

Es cierto que el derecho a la alimentación, poco a poco, comienza a ser reconocido como un derecho subjetivo de la persona. Países como Bolivia,

68 Los titulares de los derechos y de los intereses y, en su caso, un órgano público, deben poder activar y, en consecuencia, el Estado de derecho debe regular, mecanismos de defensa para cuando consideren lesionados aquellos. Para Ferrajoli el principio de accionabilidad es fundamental para asegurar la efectividad de los otros tres principios de su modelo garantista - de jurisdiccionalidad, legalidad y plenitud. Pero para ello, bajo el marco del actual estado constitucional, la acción privada de defensa debe integrarse con la encomendada a un órgano público (Ferrajoli 2014, 60).

69 Y esto es necesario hacerlo tanto para garantizar los bienes fundamentales naturales y los artificiales. Bienes fundamentales naturales, como el agua, el aire, los bosques, el litoral, requieren de instrumentos jurídicos de protección específicos, especialmente de carácter público y de tipo colectivo, para alcanzar a tener un grado de protección y salvaguarda mínimo. Pero también los bienes fundamentales artificiales, como los medicamentos salvavidas y, en el caso que estamos tratando, de los alimentos básicos.

Ecuador, Sudáfrica, Nicaragua⁷⁰ y Colombia⁷¹ ya reconocen de forma explícita en sus constituciones el derecho a la alimentación como un derecho humano individual de todas las personas. Otros países incluyen este derecho de forma explícita en el reconocimiento del derecho humano a un estándar de vida adecuado o derecho al desarrollo, entre el que se incluye la alimentación, como por ejemplo, en Bielorrusia y Moldavia y Malawi; otros lo reconocen como un principio rector de las políticas estatales, como Nigeria⁷² y Sri Lanka, o lo hacen como consecuencia de la ratificación de tratados

70 Art. 63 de la Constitución de Nicaragua: “Es derecho de los nicaragüenses estar protegidos contra el hambre. El Estado promoverá programas que aseguren una adecuada disponibilidad de alimentos y una distribución equitativa de los mismos.

71 En el ordenamiento jurídico colombiano el derecho a la alimentación está contemplado en el artículo 44 de la Constitución que “reconoce el derecho a una alimentación equilibrada como derecho fundamental de los niños, y también el derecho de la madre embarazada a un subsidio alimentario, en caso de desempleo o desamparo”. Y el artículo 65 regula “la protección a las actividades de carácter agrícola, consagrando un tratamiento prioritario a las personas o entidades dedicadas a la producción de alimentos”. Por otra parte, el derecho a la alimentación poco a poco ha ido haciendo su aparición en el ámbito jurisprudencial. Así las sentencias de la corte constitucional: T-025/04 contempla como uno de los derechos de los desplazados forzados el de la seguridad alimentaria; T-1125/03, establece que en el caso de personas que se encuentran en situaciones de debilidad manifiesta, debido a su estado de vulnerabilidad a causa del acaecimiento de un desastre, el principio de solidaridad cobra una dimensión concreta que hace que el derecho a una vida digna se relacione directamente con la salud, la seguridad alimentaria y la protección mínima de seguridad ante los peligros de la intemperie entre otros aspectos. Por esta razón tanto el Estado, como la sociedad y la familia deben concurrir a la protección de este bien jurídico; C-071/03: declara exequible el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica, hecho en Montreal el 29 de enero de 2000; C-1297/01: establece que los recursos parafiscales del sector agropecuario tienen la finalidad de desarrollar y favorecer la seguridad alimentaria del país a través del fomento a la investigación y transferencia de tecnología, la comercialización y el establecimiento de instrumentos de inversión para dicho sector.

72 Art.16.2.d de la Constitución de la República Federal de Nigeria: El Estado dirigirá sus políticas a proveer a todos los ciudadanos abrigo apropiado y adecuado, alimento apropiado y adecuado, un salario nacional mínimo razonable, atención de salud y pensión en la vejez y subsidios de enfermedad y bienestar para los discapacitados.

internacionales y regionales como Uruguay⁷³, o bien como consecuencia de su reconocimiento en los ordenamientos internos como en el caso de la República Dominicana⁷⁴. Y desde organismos internacionales, como el Comité de Derechos Económicos, sociales y culturales (CDESC), se insta a los estados a cumplir con el principio de justiciabilidad en relación con los derechos del Protocolo Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

73 Así, Uruguay al ratificar la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948, se compromete a proteger los derechos expresados en su artículo 25°; así como a cumplir el mandato establecido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 16 de diciembre de 1966, ratificado por nuestro Estado por Ley 13.751, de 11 de julio de 1969, que reconoce en los artículos 11 y 12, “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” y “el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre”, y la obligación de los Estados partes que “reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. Asimismo, al ratificar por Ley 16.519, de 22 de julio de 1994, el Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“Protocolo de San Salvador”) aprobado por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos el día 17 de noviembre de 1988, asume el compromiso de velar por el cumplimiento del artículo 12° que contiene una previsión concreta sobre el derecho a la alimentación. En el 2001, por Ley N°. 17.334 (2001) ratifica la Convención Interamericana sobre obligaciones alimentarias suscrita por la República en la Cuarta Conferencia Especializada Interamericana sobre Derecho Internacional Privado (1989). En Uruguay se reconoce también el derecho al acceso al agua potable y el acceso al saneamiento como dos derechos fundamentales, cuyo servicio público será prestado exclusiva y directamente por personas jurídicas estatales. En este caso gracias a la movilización ciudadana que en 2004 promovió y ganó un referéndum sobre el agua como un “recurso esencial para la vida” y que, en consecuencia, es el estado el que debe asegurar de forma exclusiva su distribución. Se dice además de que la política nacional de aguas y saneamiento estará basada en “el principio por el cual la prestación del servicio de agua potable y saneamiento, deberá hacerse anteponiendo las razones de orden social a las de orden económico.” (art. 47 Constitución de la República). Así, el derecho al agua es reconocido explícitamente como un derecho fundamental en el artículo 74 de la constitución y en la Ley 18610 “Política Nacional de Aguas” que determina que “todos los habitantes tienen derecho al acceso al agua potable y al saneamiento. El Estado actuará propendiendo al efectivo ejercicio de tales derechos” (art. 2). Costa Rica es otro de los países que reconoce el acceso al agua como un derecho humano, gracias al pronunciamiento de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, y lo integra como parte del Derecho Constitucional a la Salud y a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, ambos protegidos por el art. 50 de la Constitución Política y exigibles también en la vía jurisdiccional (Silveira, H. et alt. (2018), Hasta qué punto los estados de Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, República Dominicana y Uruguay cumplen con las observaciones del Comité DESC en relación con el derecho a la alimentación, (mecanoscrito).

74 La República Dominicana reconoce a la alimentación y nutrición como un derecho fundamental del ser humano, jurídicamente obligatorio en la Ley 589/16 de creación el Sistema Nacional para la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Por su parte, el CDESC alienta a los estados a regular leyes que permitan la justiciabilidad de los derechos del Pacto⁷⁵. Por ejemplo, a Colombia le pide que ratifique el Protocolo Facultativo del PIDESC y que tenga plenamente en cuenta sus obligaciones dimanantes del Pacto y vele por el pleno disfrute de los derechos en él reconocidos en la aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en el plano nacional. En el mismo sentido, a la República Dominicana le reitera, en su informe cuarto, la necesidad de que el estado promueva la aplicabilidad de todos los derechos consagrados en el Pacto en todos los niveles del sistema judicial. El Comité toma nota de lo que dice el artículo 74 de la Constitución⁷⁶, pero recuerda que el Pacto tiene rango constitucional y es de aplicabilidad directa, y lamenta que no se haya proporcionado información sobre casos de jurisprudencia en que los derechos del Pacto hayan sido invocados o aplicados directamente por los tribunales nacionales⁷⁷. Asimismo, en relación con Uruguay, al CDESC le preocupa la justiciabilidad del Pacto, a pesar de que en este país los derechos de este Pacto son de aplicabilidad directa⁷⁸.

El cumplimiento y el desarrollo del principio de justiciabilidad es importante para garantizar el derecho a la alimentación y, por ello, el CDESC tiene que instar a los estados a respetar y cumplir con este principio. Con este fin, y teniendo en cuenta además los límites legales y en la cultura jurídica, un

75 Sobre la relación entre el CDESC y algunos Estados Parte me permito reenviar a Silveira (coord.) (Silveira, H. et al. (2018), *Hasta qué punto los estados de Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, República Dominicana y Uruguay cumplen con las observaciones del Comité DESC en relación con el derecho a la alimentación*, (mecanoscrito).

76 Artículo 74.- La interpretación y reglamentación de los derechos y garantías fundamentales, reconocidos en la presente Constitución, se rigen por los principios siguientes: (...) 3) Los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por el Estado dominicano, tienen jerarquía constitucional y son de aplicación directa e inmediata por los tribunales y demás órganos del Estado (...)"

77 Así, recomienda al estado a que adopte las medidas necesarias para garantizar que todas las decisiones judiciales aseguren el debido respeto a los derechos humanos, incluyendo los derechos económicos, sociales y culturales, y para enmendar los efectos de las sentencias TC/0168/13 y TC/0256/14 del Tribunal Constitucional. El comité señala al estado a que tenga en cuenta su Observación General (1998) sobre la aplicación interna del Pacto (6). Y, en fin, vuelve a recomendar, al igual que en el anterior informe, al estado a que ratifique el Protocolo Facultativo del Pacto (68).

78 Sin embargo, estos derechos son aún escasos y al Comité le preocupa que determinadas imprecisiones del marco normativo relativas a procesos de interés público dificulten la exigibilidad de esos derechos en el ámbito judicial. Al respecto, el comité recomienda que el estado tome las medidas necesarias para garantizar la aplicabilidad directa de todos los derechos del Pacto y le insta a prestar atención a la observación general n. 9 (1998) del comité sobre la aplicación interna del Pacto (8) (últimas observaciones, realizadas al quinto informe, de 20 de julio de 2017 (E/C.12/URY/CO/5).

paso importante para garantizar el cumplimiento del derecho a la alimentación por parte de los poderes públicos, pero también de los privados, sería el de conseguir su reconocimiento constitucional como derecho fundamental o subjetivo⁷⁹. Ahora bien, la vía de la justiciabilidad de los derechos subjetivos, a pesar de su relevancia y papel central en el funcionamiento del estado de derecho, presenta el inconveniente de que es una vía de defensa principalmente de tipo individual.

c) el modelo individualista de los derechos y la justiciabilidad: una vía de defensa insuficiente

Generalmente en los procedimientos judiciales el que promueve la acción judicial es el titular de los derechos subjetivos afectados por una quiebra o incumplimiento de sus derechos o intereses particulares o propios. Sin embargo, en ocasiones el titular de los derechos no está en las mejores condiciones para ejercitar sus propios derechos fundamentales, muchas veces por no tener las adecuadas condiciones económicas para ello. Y, en consecuencia, menos lo estaría cuando se trata de poner en marcha acciones para reclamar el cumplimiento de derechos que protegen bienes que no son solo suyos sino de todos en general y de nadie en particular. De ahí que, como escribe Ferrajoli, el modelo individualista de los derechos se presenta en el estado de derecho como muy insuficiente e inadecuado para “asegurar la observancia de los vínculos impuestos a la esfera pública por los derechos sociales, los bienes fundamentales y los intereses colectivos constitucionalmente estipulados”⁸⁰.

Es verdad, como escribe Rodotà, que los derechos modelan y configuran la democracia. Pero también es verdad que sin una política realmente democrática y sin una esfera pública sólida y activa los derechos se pueden convertir fácilmente en papel mojado en manos de aquellos que tienen poder de decisión sobre la vida de las personas como, por ejemplo, los poderes pertenecientes a la esfera privada. Por ello, además de la reivindicación de nuevos derechos, hay que exigir también que la esfera política se ocupe realmente de las necesidades materiales de las personas y que, para ello, haga frente a los poderes económicos que, además de influir y afectar de forma relevante a la vida de las personas, no están obligados a respetar y salvaguardar los derechos fundamentales y el bien común, al menos del mismo modo a como sí lo están los poderes públicos. Debería emerger, reclama

79 Al respecto ver los artículos Medina (2018) y de Martín (2016). Martín López, M.A., El derecho a la alimentación ante los riesgos del futuro, en Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía Política y Humanidades, 2016 n. 18. Medina, J.M., El derecho humano a la alimentación en España (mecanoscrito) 2018.

80 Ferrajoli, op. cit, 2014, pág. 227

Rodotà, una nueva política que rompa el armazón del modelo político actual y que abra un proceso de creación de nuevos derechos que emerjan desde la sociedad hacia lo alto y no al revés como sucede ahora⁸¹. Asimismo para Marramao la hegemonía del proyecto político y social del neoliberalismo se debe combatir con un modelo normativo de democracia que vaya más allá del modelo liberal, esto es, mediante la construcción de un espacio público que no esté colonizado por las instituciones de la democracia representativa⁸².

Por todo ello entendemos que la defensa de los bienes fundamentales no puede quedar solo en las manos de los mecanismos de garantía construidos hasta hoy en el estado de derecho, mecanismos que se activan a partir de las acciones que deben poner en marcha sujetos directamente afectados por la quiebra de sus derechos subjetivos. La vía de la justiciabilidad, incluso directa, de los derechos fundamentales y, en especial, de los derechos económicos, sociales y culturales, debe reforzarse y complementarse necesariamente con nuevos instrumentos de protección desde la esfera pública⁸³. Respetar y cumplir el derecho a la alimentación significa, como hemos dicho, garantizar el acceso a la alimentación y, además, asegurar una justa distribución de los alimentos básicos a todas las personas que los necesiten. Pero para ello las personas afectadas, además de disponer de instrumentos jurídicos para reclamar sus derechos, deben contar con el respaldo de una esfera pública que se responsabilice del cumplimiento de este derecho, y que además esté dotada de las potestades y de los medios necesarios para exigir el cumplimiento del derecho a la alimentación por parte de los poderes públicos y privados. Es la esfera pública la que en el estado de derecho debe establecer también los límites y las obligaciones que se deben respetar

81 Rodotà, S., *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma, 2012, págs. 103-104

82 Marramao, G. (2011), “La lógica del capital está en una fase terminal, al igual que la lógica de la democracia”, en *El jinete insomne* (blog), 30 de octubre.

83 Por esfera pública entendemos aquél ámbito de la vida social donde están en juego los derechos e intereses de todos y, en consecuencia, también los deberes que todos tenemos respecto a todos esos (deberes absolutos o erga omnes). Esta noción de esfera pública poco tiene que ver con la utiliza Habermas para referirse a un espacio de comunicación, debate y confrontación de la opinión pública. Habermas concibe a la esfera pública política como un “sistema de comunicación intermediador” entre, por un lado, la opinión pública formada desde la sociedad civil y, por otro, las deliberaciones y negociaciones del sistema político (2009, 159). En la esfera pública es donde se forma la opinión pública que, al mismo tiempo, se convierte en fuerza política (Fraser 2008, 146). En cambio, la esfera pública de Ferrajoli se contra-pone, así a la esfera privada donde rige el principio de autonomía de la voluntad y las personas jurídicas hacen uso de sus derechos civiles y disponen de sus bienes (Ferrajoli 2011, 758-762).

desde la esfera privada con el fin de proteger el interés general y los derechos fundamentales y, en particular, para proteger a los más débiles⁸⁴. En esta esfera pública juegan un papel destacado los tres poderes públicos del estado de derecho -legislativo, ejecutivo y judicial. Mas hoy la esfera pública desborda a la esfera estatal y cada vez nos encontramos con instituciones y normas de tipo supraestatal que intervienen en la protección del bien común y los derechos humanos (ONU, CDESC, Consejo de DDHH, FAO, OMS, UNICEF).

3.- Una esfera pública que promueva la protección del derecho a la alimentación

La formación de una esfera pública sólida y con los instrumentos adecuados para proteger los bienes fundamentales y el interés general supone un desafío importante para el estado constitucional actual. Y lo es porque para conseguir esta esfera pública hay que hacer frente también a otro de los postulados fuertes del pensamiento liberal y que hoy se ha convertido en otro de los obstáculos importantes para alcanzar a tener eficaces mecanismos de defensa de los bienes fundamentales en el modelo de democracia representativa vigente bajo el estado de derecho.

d) Una comunidad política democrática débil, sin participación ciudadana y sin salvaguarda del bien común

Para la ideología política liberal no es necesario llegar a tener una comunidad política democrática dotada de instrumentos de gobierno sobre el bien común⁸⁵. El diseño de las instituciones políticas del estado de derecho liberal se hizo procurando, en primer lugar, que no fuera necesaria la participación ciudadana para su funcionamiento y, en segundo lugar, que las de-

84 Un ejemplo de límite y obligaciones impuesto desde la esfera pública es el art. 51.1 CE que establece que “los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos”. De este modo, la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado (art. 38 CE) queda limitado por el respeto de la seguridad y la salud de los consumidores. La seguridad alimentaria se configura así como un límite a la libertad de empresa, en el sentido de que la iniciativa económica privada no puede dañar la dignidad, la seguridad, la libertad y la diversidad cultural de las personas (Rodotà, S., *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma, 2012, págs. 128 [trad. en español: *El derecho a tener derechos*, Trotta, Madrid, 2014]. Véase también Rodotà, S., *Repertorio di fine secolo*, Laterza, Roma, 1999.

85 Barcellona, P, *Postmodernidad y Comunidad. El regreso de la vinculación social*, 1992, pág. 107.

cisiones públicas no se tuvieran que entrometer en la vida de los ciudadanos”⁸⁶. El estado de derecho de los países europeos fue construido a partir de la idea preconcebida de que las instituciones públicas tienen que permanecer neutrales ante las posibles ideas de buena vida que se pudieran reivindicar desde la sociedad civil⁸⁷. Esta neutralidad y descompromiso por parte de los poderes públicos, principales responsables de velar por el bien común, lleva a que los ciudadanos tampoco se sientan comprometidos -responsables- con sus conciudadanos y se mantengan alejados de los asuntos relativos al bien común. Las únicas obligaciones que se reconocen son las que se derivan de los pactos y acuerdos privados. En este sentido, la línea divisoria entre lo público y lo privado acabó por afectar también al principio de responsabilidad cívica, el cual es muy débil o casi inexistente en el estado constitucional. Bajo este estado los ciudadanos solo pueden ejercitar su derecho a votar pero no disponen de medios para supervisar las actuaciones de los poderes públicos. Y nada les garantiza que los poderes públicos actuarán siempre en defensa del bien común y de los derechos fundamentales.

86 Ovejero, F. “Culturas democráticas y participación (Para una crítica del elitismo democrático)”, en <http://www.oei.es/cultura2/ovejero.htm>, pág. 3) El modelo de democracia liberal, escribe Crouch, se caracteriza por: a) preocuparse sólo por organizar la participación electoral; b) dar una amplia libertad a los grupos de presión para que desarrollen sus actividades, y c) prohibir que la esfera pública y el sistema político interfieran en la lógica de funcionamiento de la economía Crouch, C., *Postdemocracia*, Taurus, Madrid. 2004, págs- 35, 146).

87 Un ejemplo hoy de los límites de intervención de los poderes públicos frente a los problemas de la sociedad lo tenemos en el art. 34.3 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea donde se dice que “con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes...”. Ante el tema de la pobreza y de la exclusión social la Unión Europea se atreve a decir que reconoce un derecho a obtener ayudas sociales y a la vivienda. ¡Sólo se reconoce un derecho a obtener ayudas! Todo ello además en una sociedad de desiguales donde grupos de la población no tienen garantizada sus necesidades básicas y viven en la pobreza.

Los últimos años nos muestran, bajo las políticas neoliberales, que la defensa de los intereses generales no puede quedar solo en manos de las instituciones del estado⁸⁸. Desde el nacimiento del estado de derecho los poderes de la esfera política están subordinados a que los poderes de la esfera privada, los económicos, consigan reproducirse y, en consecuencia, logren mantener activa la lógica que les asegura su supervivencia: la lógica del beneficio. Los elementos preconstituyentes -derecho de propiedad y separación de la esfera pública de la privada- que la burguesía logra imponer al nuevo poder político del estado de derecho actúan, al respecto, como barreras a las demandas de democratización y al establecimiento de límites o vínculos sustantivos a los poderes sociales⁸⁹. Nuevos límites y obligaciones se pueden imponer a los poderes públicos, como así sucede bajo el estado constitucional, pero no en relación a la esfera privada. En esta los poderes económicos ven resguardados sus derechos y propiedades bajo el principio de autonomía de la voluntad y el tratamiento de los derechos civiles como si fueran derechos de libertad⁹⁰. Por otro lado, una cosa es la acción de los poderes públicos que integran el estado de derecho y otra muy distinta es que la acción de esos poderes esté regida siempre por el principio del bien común o la defensa y el primado del interés general. Como señala Hilary

88 Los derechos de diferentes colectivos de personas, hipotecados, enfermos, dependientes, escolares, jubilados, parados, trabajadores- pasan siempre a un segundo plano ante las exigencias de un sistema económico que debe mantener en funcionamiento la lógica que rige en el intercambio de los bienes: la de las ganancias o del beneficio. Basta con revisar los principios y las normas recogidos en el Tratado de funcionamiento de la Unión Europea (arts. 26.2, 63, 107 y 106.2) o en el tratado llamado Fiscal Compact, aprobado el 2 de mayo de 2012, que recoge el principio de estabilidad o de superávit en el presupuesto, o las últimas reformas de las constituciones europeas, como el nuevo artículo 135 CE, para ver hasta qué punto la lógica económica prima o se impone a las otras, como la de la política o la de los derechos. Las poblaciones ven cómo los gobiernos recortan sus derechos o dejan de prestar servicios públicos pero, en cambio, las instituciones financieras son ayudadas económicamente o rescatadas con fondos públicos. En los últimos cinco años el gobierno del Partido Popular ha recortado en España más de 6.000 millones de euros en educación y 2.685 millones en servicios de dependencia mientras entregó a Bankia una ayuda de 23.500 millones a cargo del erario público. Esta disminución de la ayuda ha tenido efectos drásticos en los cerca de 1.2 millones de dependientes reconocidos, donde uno de cada tres no recibe ayuda del sistema público de dependencia (El País, 27 de febrero 2016). Ver el Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, que establece recortes en las prestaciones de la Seguridad Social y en la aplicación de la ley 39/2006 de dependencia, reduce las cuantías máximas de las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar; y la Orden ASC/471/2010, de 28 de septiembre, que limita el derecho al servicio de asistencia domiciliaria a determinadas personas sin capacidad de autodeterminación, sustituyéndolo por la asistencia en centros de internamiento.

89 Barcellona, P, *Postmodernidad y Comunidad. El regreso de la vinculación social*, 1992, pág. 129

90 Ferrajoli, op. cit, 2014, pág. 52

Wainwright, tras analizar distintas experiencias de participación ciudadana en ciudades europeas y latinoamericanas, “las instituciones estatales no equivalen al bien público o común, y tampoco han demostrado ser capaces de custodiarlo”⁹¹.

Es verdad, sin embargo, que las constituciones de la postguerra han impuesto al estado nuevas obligaciones, los derechos sociales, algunos de ellos recogidos como derechos fundamentales como es el caso del derecho a la educación en el ordenamiento jurídico español. Pero aún son insuficientes los instrumentos jurídicos para garantizar debidamente el cumplimiento de estas obligaciones. Pocos de los derechos sociales han conseguido ser reconocidos como derechos subjetivos o como derechos fundamentales. Son necesarias nuevas instituciones que garanticen realmente los bienes fundamentales y defiendan, además, lo que es común a todas las personas que conviven en una misma comunidad.

Así, en aras de conseguir una eficaz protección de los derechos fundamentales la esfera pública debe ser dotada de nuevos instrumentos que fortalezcan el principio de accionabilidad ante la quiebra de aquellos. Entre otras cosas, bajo el actual estado constitucional y en el marco de una nueva organización de los poderes políticos y jurídicos promovidos por la actual globalización es necesario por ejemplo garantizar el acceso a la justicia como un derecho universal. Al respecto, en el constitucionalismo latinoamericano encontramos dos instituciones de garantía que son un buen ejemplo para la construcción desde la esfera pública de las debidas instancias protectoras y garantizadoras de los bienes fundamentales y del derecho a la alimentación. Estas dos instituciones son, la defensa pública encargada a un ministerio público de defensa y, en segundo lugar, la existencia de un órgano público investido del poder de activar la intervención de los jueces (las denominadas defensorías públicas) (2014, 227-229). Pues bien, algo similar a las defensorías públicas, se podría crear para supervisar el cumplimiento por parte de los poderes públicos, pero también privados, de los derechos fundamentales garantizadores de los bienes fundamentales en su conjunto -comunes, personalísimos y sociales- y el derecho a la alimentación adecuada en particular.

De todos modos, la protección de los bienes fundamentales en el actual estado constitucional exige algo más que una reforma de las instituciones existentes. Requiere de una nueva praxis social y política que instituya nuevas relaciones entre el individuo y las instituciones políticas de la comunidad. Para contrarrestar la actual hegemonía neoliberal y los límites y caren-

91 Wainwright, H., *Cómo ocupar el Estado. Experiencias de democracia participativa*, Icaria, Barcelona, 2005, pág. 195

cias que presenta la cultura jurídica predominante, imbuida por los principios del individualismo y de la estricta separación entre esfera política y esfera económica, hay que impulsar, como escribe Barcellona, una praxis instituyente que transforme los significados y las instituciones instituidas⁹². Esta praxis debería dar lugar a la formación de lo que en otro texto denomino un “cuarto poder” en el estado de derecho⁹³.

4.- la articulación de una esfera pública potente con los poderes del estado de derecho: la necesidad de un “cuarto poder”

Una alternativa a los límites de la esfera política de la democracia liberal pasa hoy por conseguir una nueva articulación entre el individuo, las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones políticas de la democracia representativa. La articulación de la denominada democracia participativa con la actual democracia representativa se puede convertir en el instrumento que permita avanzar hacia una sociedad más democrática, con más control ciudadano y más igualdad política. Es más, las instituciones públicas expuestas a un mayor control ciudadano y que cuentan con la participación de actores sociales independientes pueden llegar a tener también una fuerte influencia sobre los poderes e intereses privados, tal y como ponen de manifiesto experiencias de participación ciudadana en Luton, Porto Alegre y Newcastle⁹⁴. A la cultura del nuevo sujeto neoliberal hay que contraponer otra que refuerce la idea del ciudadano democrático comprometido con los asuntos que son comunes a todos y, más en concreto, en todo

92 Barcellona, P, *Postmodernidad y Comunidad. El regreso de la vinculación social*, 1992, págs. 78-79

93 La creación de un cuarto poder en el estado de derecho, esto es, la creación de nuevas instituciones que se integren en la esfera pública y se articulen con los poderes del estado con el fin de garantizar y proteger los bienes vitales, permitiría llevar adelante este proyecto al mismo tiempo que ayudaría a consolidar la cultura y las prácticas promotoras del principio democrático y de protección de los bienes fundamentales. El cuarto poder estaría integrado por tres tipos de instituciones: las de control, las de juicio y las deliberativas. Las de control se ocupan de supervisar el uso de los recursos públicos por parte de los poderes públicos y privados y las de juicio de analizar y valorar el grado de cumplimiento de los derechos y bienes fundamentales por parte de estos poderes. Por su parte, las deliberativas son las que posibilitan que desde la sociedad civil los ciudadanos y las asociaciones debatan y hagan propuestas sobre intereses generales o bienes comunes. Véanse Silveira, H., *El cuarto poder y la protección del bien común*, en *Crítica penal y poder*, n. 12, 2017. y Silveira, H., “Más allá de la gobernanza democrática. El cuarto poder y la protección de lo común”, en *Crítica penal y poder*, n. 13, 2017.

94 Wainwright, H., *Cómo ocupar el Estado. Experiencias de democracia participativa*, Icaria, Barcelona, 2005, pág. 195 y 209.

lo que esté relacionado con los derechos y bienes fundamentales, muchos de ellos ya reconocidos en los correspondientes ordenamientos jurídicos.

Esta cultura necesita una amplia labor pedagógica de formación y empoderamiento de los miembros de la comunidad. La praxis del principio democrático y el mantenimiento de los principios del estado de derecho pasa hoy fundamentalmente por lograr una hegemonía cultural que revierta el actual proceso de individualización y pérdida de vínculos entre los integrantes de la comunidad. La cuestión de la “vinculación social y, por consiguiente, de la determinación de los fines comunes, escribe Barcellona, no es en absoluto algo nostálgico, sino una urgencia nueva”⁹⁵ Más, para conseguir esta nueva cultura que promueva nuevos vínculos sociales son necesarios espacios sociales e institucionales que permitan su implantación y difusión. Estos nuevos espacios e instituciones formarían el esqueleto de lo que aquí venimos denominando el cuarto poder⁹⁶.

La opinión pública debe encontrar los canales para llegar a las instituciones que le permitan incidir con eficacia y plena legitimidad en el sistema político. El cuarto poder no pretende suplantar o dejar de lado a los mecanismos de representación y participación institucional existentes, sino que busca construir un nuevo espacio institucional regulado por la ley que haga de mediación entre la sociedad civil y las instituciones del sistema político. Actuaría como motor de transformación de los poderes públicos ya instituidos, desempeñando funciones de seguimiento y control de los órganos de gobierno y de elaboración de nuevas propuestas políticas, buscando un mejor gobierno y más democracia. Se integraría así en la filosofía de que es posible “cambiar el mundo sin tomar el poder”, como propone Wainwright siguiendo el sendero que en su día abrió Holloway. Las posibilidades de conseguir cambios y transformaciones sociales dependen de las correlaciones de fuerzas que en cada momento haya entre el poder político y el poder

95 Barcellona, P, *Postmodernidad y Comunidad. El regreso de la vinculación social*, 1992, pág. 125.

96 Esta propuesta de institucionalización de un cuarto poder en el seno del estado de derecho para articular mejor las relaciones entre la sociedad civil y el sistema político comparte muchas de las ideas y planteamientos de Habermas y Fraser sobre el papel de la esfera pública en la democracia deliberativa#, de la propuesta de “democracia asociativa” Cohen y Roger (Cohen, J. y Rogers, J., “Asociaciones secundarias y gobierno democrático”, en *Zona Abierta*, n. 84-85, 1998), del “estado como novísimo movimiento social” de Sousa Santos (Sousa Santos, B. de, *Reinventar la democracia, reinventar el estado*, Sequitur, Madrid, 1999) y de Mouffe con su idea de “radicalizar la tradición democrática moderna” (Mouffe, Ch., *El retorno de lo político*, Paidós, Barcelona, 1999).

social, tanto en el interior de las instituciones políticas como en las organizaciones sociales⁹⁷.

El fin de las instituciones del cuarto poder es el de poner en práctica las dos almas que tiene el principio de participación de la democracia deliberativa: por un lado, la que concibe a la participación como una vía para aumentar la capacidad de autodecisión y autoorganización de las comunidades y, por otro, la que piensa en la participación más como un medio para mejorar el control de los ciudadanos sobre los recursos e instituciones del estado⁹⁸. El conjunto de las instituciones del cuarto poder, por tanto, forman los espacios de participación y los canales de comunicación a través de los cuales los miembros de la comunidad pueden participar e influir en la agenda pública y en las instituciones de gobierno de la comunidad⁹⁹. Abren la puerta a que los ciudadanos puedan participar en los asuntos generales de la comunidad y transmitir su voz a las instituciones de gobierno, además de supervisar el funcionamiento de estos últimos y velar por el respeto y el cumplimiento de los derechos, obligaciones y bienes definidos como básicos y fundamentales por la comunidad. De este modo, el cuarto poder, articulando la esfera pública y la sociedad civil con el sistema político, e institucionalizando controles y canales de comunicación con los poderes públicos, se convierte en un instrumento-motor del principio democrático en la comunidad y de defensa de los derechos fundamentales y del bien común.

97 Wainwright, H., *Cómo ocupar el Estado. Experiencias de democracia participativa*, Icaria, Barcelona, 2005, pág. 197

98 Wainwright, H., *Cómo ocupar...* op. cit, pág. 84

99 Politikon, *La urna rota*, 2014 Debate, Madrid, pág 263.

CAPÍTULO IV

AVANZANDO HACIA LA REALIZACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN DESDE UNA PERSPECTIVA AGROECOLÓGICA: EL CASO DE VALÈNCIA

Lidia García-García

Universitat Politècnica de València.

SUMARIO

- 1.- Derecho a la alimentación y soberanía alimentaria: una nueva mirada desde las políticas locales.
- 2.- València: caminando hacia la realización del derecho a la alimentación.
- 3.- La aplicación de herramientas innovadoras con enfoque agroecológico para la realización del derecho a la alimentación.
- 4.- ¿Realizando el Derecho a la Alimentación desde una perspectiva agroecológica en València?
- 5.- Recomendaciones.

1. Derecho a la alimentación y soberanía alimentaria: una nueva mirada desde las políticas locales

A partir de la firma del Pacto de Políticas Alimentarias Urbanas de Milán adoptado por la ciudad de València en 2015 y la determinación del Ayuntamiento en fomentar este tipo de políticas, el municipio está inmerso en un proceso para avanzar hacia el establecimiento de un sistema alimentario más sostenible, dando cumplimiento al derecho a la alimentación.

Por un lado, el Pacto de Milán asume el enfoque de derechos tanto en su manifiesto como en su Marco Estratégico de Acción¹⁰⁰, mientras que el gobierno local ha apostado claramente por la Soberanía Alimentaria en el establecimiento y vertebración de la nueva política alimentaria municipal. Esto converge en un avance en la realización del derecho a la alimentación a escala municipal.

Pese a que históricamente parecía existir una disociación entre soberanía alimentaria y derecho a la alimentación¹⁰¹, en los últimos años ha habido un claro acercamiento entre los partidarios de cada uno de estos conceptos. Hoy en día se presentan como marcos teóricos de un mismo sistema alimentario global, en el que la nutrición adecuada y la equidad en la salud son fundamentales. Es un abordaje de doble vía y están obligados a ir de la mano: la soberanía alimentaria es una condición para la realización plena del derecho a la alimentación¹⁰² y el derecho a la alimentación y nutrición adecuadas solo puede alcanzarse dentro del marco de la soberanía alimentaria¹⁰³. También es el punto de encuentro entre organizaciones normalmente distantes como los movimientos sociales, defensores de la soberanía alimentaria, y las organizaciones multilaterales, valedoras del derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria.

De hecho, FIAN, organización internacional que defiende el derecho a la alimentación con estatus consultivo en Naciones Unidas, afirma que “el mejor modo de garantizar una nutrición adecuada es mediante dietas equilibradas, seguras y diversificadas, basadas en productos frescos locales, de

100 Para más información: http://www.milanurbanfoodpolicypact.org/mufpp_text/

101 También del término seguridad alimentaria, pero centraremos la discusión entre soberanía alimentaria y derecho a la alimentación en este capítulo.

102 Olivier de Shutter, relator especial para el Derecho a la Alimentación Adecuada (2008-2014) entiende la soberanía alimentaria como “un requisito para la democracia en los sistemas alimentarios, que entraña la posibilidad de que las comunidades puedan elegir de qué sistemas alimentarios dependerán y cómo redefinirán esos sistemas”. De Shutter. El potencial transformador del derecho a la alimentación. Asamblea General de Naciones Unidas. 2014.

103 Boletín Nyéléni. Número 22. Junio 2015.

producción agroecológica, y preparadas de acuerdo con las prácticas culturales”¹⁰⁴. La interrelación entre derecho a la alimentación y soberanía alimentaria es una cuestión de justicia social que pasa por la equidad en la salud¹⁰⁵.

La Agroecología¹⁰⁶, por su parte, se considera como un instrumento teórico y práctico para avanzar hacia una sostenibilidad ecológica, económica, social y cultural de los sistemas agroalimentarios¹⁰⁷, que la soberanía alimentaria ha adoptado como modelo productivo óptimo para satisfacer el derecho a la alimentación en un sentido amplio. De hecho, el Informe del Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación en 2011 concluye que “la agroecología es un modo de desarrollo agrícola que no sólo presenta fuertes conexiones conceptuales con el derecho a la alimentación sino que, además, ha demostrado que da resultados para avanzar rápidamente hacia la concreción de ese derecho humano para muchos grupos vulnerables”¹⁰⁸.

Muchos de los movimientos sociales presentes en València que trabajan por la soberanía alimentaria y la defensa del territorio llevan varios años demandando a las administraciones públicas una acción clara en este sentido. La ubicación estratégica de la ciudad sobre uno de los territorios más productivos: la Huerta, le confiere una idiosincrasia particular. Es prácticamente la única urbe mediterránea que mantiene una superficie agrícola periurbana en activo con casi 25 000 hectáreas de cultivo. No obstante, durante las últimas décadas, la presión urbanística y el desarrollo de infraestructuras han supuesto una grave amenaza. La recién aprobada Ley de la

104 Flavio Luiz Schiek Valente, FIAN International.

105 Weiler, A.M.; Hergesheimer, C.; Brisbois, B.; Wittman, H.; Yassi, A.; Spiegel, J. M. “Food sovereignty, food security and health equity: a meta-narrative mapping exercise”. *Health Policy and Planning*, Vol. 30, 2015, 1078-1092.

106 La agroecología es tanto una ciencia como un conjunto de prácticas. Como ciencia se basa en la “aplicación de la ciencia ecológica al estudio, diseño y manejo de agroecosistemas sustentables”. Altieri, M.A. “Agroecology: the science of natural resource management for poor farmers in marginal environments”. *Agriculture, Ecosystems and Environment*, Vol. 93, 2002, 1– 24.

107 Sevilla Guzmán, E. “Agroecología y agricultura ecológica: hacia una ‘re’ construcción de la soberanía alimentaria”. *Agroecología*, Vol. 1, 2006, 7-18.

108 De Shutter. Informe del Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación. Asamblea General de las Naciones Unidas. 2011.

Huerta¹⁰⁹, la constante demanda social acompañada de una parte del sector privado con vocación de sostenibilidad, así como la creciente voluntad política, están revirtiendo esta tendencia.

En paralelo, los datos muestran una tendencia alcista en la obesidad y sobrepeso de la sociedad valenciana alentada por un detrimento en el consumo de la dieta mediterránea por parte de la población y aumento en el consumo de productos elaborados¹¹⁰.

Por todo ello, el gobierno valenciano ha puesto en marcha una serie de iniciativas que apuntan a generar una política que implique sistemas alimentarios más sostenibles, es decir, que proporcione alimentos seguros, locales, justos, saludables y nutritivos para todas las personas. Además, el gobierno municipal ha tenido en cuenta la importancia de coproducir y cogestionar este tipo de políticas con las organizaciones de la sociedad civil que cuentan con una larga trayectoria y experiencia en esta materia.

2. València: caminando hacia la realización del derecho a la alimentación

El desafío de territorializar el compromiso internacional asumido en el Pacto de Milán por parte del Ayuntamiento de València comenzó con la elaboración del *Plan de Acción Integral para la Promoción de la Actividad y el Territorio Agrícola Municipal* por parte de la Concejalía de Agricultura, Huerta y Pueblos de València que ha asumido el liderazgo de este proceso.

En primera instancia, y dado el carácter innovador de la generación de este tipo de políticas, se elaboraron una serie de diagnósticos sobre compra pública de alimentos, la presencia y opciones de los canales cortos de comercialización presentes en el municipio y una propuesta sobre emprendimiento agroalimentario.

Los resultados de estos trabajos mostraron la necesidad de incorporar una “mirada agroalimentaria” a esta nueva forma de hacer municipalismo que incluye la participación activa de todos los actores del sistema agroalimentario, tanto sociales como privados.

Desde el comienzo, este proceso ha seguido principios inspirados en la *Carta por la Soberanía Alimentaria desde Nuestros Municipios* (2014) y en

109 Reconoce este espacio por sus valores agrarios, ambientales, paisajísticos, arquitectónicos, históricos, culturales y antropológicos, que son determinantes para el progreso económico, la calidad de vida de la ciudadanía y la gestión sostenible del área metropolitana de València, promoviendo la rentabilidad y viabilidad económicas de la actividad agraria (Artículo 1). LEY 5/2018, de 6 de marzo, de la Generalitat, de la Huerta de València.

110 Según la Encuesta de Nutrición de la Comunidad Valenciana (Conselleria de Sanidad, 2011), el 14% de la población valenciana sufre de obesidad, y cerca de un 37% de sobrepeso.

la Carta de Principios de la Economía Social y Solidaria (2015). Y en este camino, València se ha adherido a la Red de Ciudades por la Agroecología (2017) como ciudad fundadora y el Pacto Intervegas (2018). Estos compromisos adquiridos por parte del gobierno local muestran la firme voluntad política y técnica de avanzar en esta línea.

Desde la Concejalía de Agricultura se han puesto en marcha diversas iniciativas junto a organizaciones de la sociedad civil, como ONG, sindicatos agrarios, asociaciones de consumidores y otros sectores del mismo ayuntamiento que están involucrados (Comercio, Educación, Sanidad...). Algunos ejemplos son el Observatorio Ciudadano de la Huerta, una normativa municipal para la venta no sedentaria, la promoción de un banco de tierras municipal, la creación de una etiqueta para identificar los productos que provienen de productores locales (“Aphorta”) y campañas de sensibilización a la población en general y a la infancia en particular para el consumo de productos frescos y locales.

Además, debido a las particularidades de esta ciudad hortelana, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) nombró a València Capital Mundial de la Alimentación en 2017 para celebrar el III encuentro de alcaldes y alcaldesas del Pacto de Milán. Esto generó que la ciudad entera se movilizara alrededor de esta celebración, proliferando multitud de eventos y acciones tanto desde el sector privado como del social. Se destacan dos jornadas:

- a. Diálogos sobre nutrición y sistemas alimentarios sostenibles. Realizada en la Universitat Politècnica de València durante los días 20 y 21 de abril de 2017 donde participaron más de 250 personas de ámbitos sectoriales y geográficos muy diversos para debatir y avanzar en el estado del conocimiento en torno a esta temática.
- b. Sociedad civil, alimentación y ciudades sostenibles. Jornadas lideradas por diversas organizaciones de la sociedad civil valenciana del 14 al 16 de septiembre, que reunió movimientos sociales, administraciones municipales, pequeñas y medianas empresas e instituciones académicas a nivel nacional.

La participación de la sociedad civil en la coproducción y gestión de la aplicación del Pacto de Milán ha enriquecido enormemente el proceso con enfoques más innovadores en el campo de la política municipal, como el género y los cuidados, la ecoddependencia e interdependencia¹¹¹ y la Agroecología. Por ello, el fomento de mecanismos y herramientas de gobernanza que ayuden a generar consenso es imprescindible para que los actores del

111 Según el borrador de la Estrategia Alimentaria de Valencia 2025 hace referencia a la importancia de los cuidados para el mantenimiento de la vida y la importancia de las relaciones entre las personas y entre las personas y la naturaleza.

sistema agroalimentario valenciano puedan debatir y proponer medidas innovadoras que la administración pueda recoger e implementar. En el apartado siguiente se profundiza en este tema.

3. La aplicación de herramientas innovadoras con enfoque agroecológico para la realización del derecho a la alimentación

Los fundamentos del derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria ponen en el centro a las personas para dotarlas de capacidades que les permita decidir sobre su propia vida. La construcción de mecanismos de gobernanza eficientes contribuye a este fin.

Consejo Alimentario Municipal

En julio de 2016 se puso en marcha un proceso participativo para la creación del Consejo Alimentario Municipal, un espacio de gobernanza multiactor donde poder avanzar en la coproducción de políticas agroalimentarias municipales. La inclusión de movimientos sociales, empresas del sector agroalimentario, asociaciones de vecinos y vecinas, asociaciones de consumidores, colegios profesionales, universidades y diversos sectores de la Administración pública local, entre otros, es uno de los objetivos de este punto de encuentro para generar políticas alimentarias más sostenibles e inclusivas.

A lo largo de este periodo se han realizado tres talleres con una amplia participación de diferentes sectores de la sociedad valenciana, cuyos objetivos han sido definir el modelo de Consejo Alimentario posible, reflexionar sobre las líneas estratégicas del Pacto de Milán para adaptarlas a la realidad valenciana y la elaboración de una carta de principios marco que incluyera e interpelara a los agentes para avanzar hacia una transición agroecológica más justa y sostenible.

A raíz de los resultados y propuestas obtenidos en estas jornadas participativas, el 14 de junio de 2018 se oficializó el Consejo Alimentario Municipal de València. Tiene como objetivo elaborar propuestas innovadoras sobre políticas alimentarias para la ciudad. El pleno está conformado por 41 entidades actualmente, pero se espera que incorporen más los próximos meses.

Hasta el momento se han constituido dos grupos de trabajo. El primero trabaja sobre compra pública y comedores sostenibles y el segundo sobre canales cortos de comercialización. Además, el Consejo Alimentario tendrá como misión revisar y validar el borrador de Estrategia Agroalimentaria de València 2025.

Se han detectado algunas limitaciones durante el proceso participativo en las que destacan las dificultades en la coordinación del sector productivo a

pequeña escala y la falta de adecuación de tiempos y espacios de gobernanza propuestos a los tiempos y espacios agrícolas, así como las asimetrías de poder identificadas entre los diferentes actores participantes. Estas cuestiones se están teniendo en cuenta para tratar de minimizarlas o eliminarlas.

Estrategia Agroalimentaria de València 2025

Teniendo en consideración los resultados del proceso participativo, y con el apoyo de las organizaciones sociales, se ha elaborado un borrador de la Estrategia Agroalimentaria de València 2025.

Los principios transversales que promueve este documento son: la soberanía alimentaria, la agroecología y transición agroecológica, proximidad y canales cortos de comercialización, economía social y solidaria, ecoddependencia e interdependencia, infraestructuras verdes y dietas sostenibles. Con ello, pretende impulsar un proceso de transición hacia un sistema agroalimentario local más justo, sostenible, resiliente, seguro, diverso e inclusivo.

Se han propuesto seis ámbitos de actuación: cultura alimentaria, modelos productivos, comercialización, gobernanza, derecho a la alimentación y planificación territorial (ver figura 1).

Figura 1: Estrategia Agroalimentaria València 2025



Fuente: borrador de Estrategia Agroalimentaria València 2025 (julio 2018).

La estrategia se encuentra en periodo de consulta pública (on-line) para incorporar aportaciones por parte de los miembros del Consejo Alimentario y de la sociedad en general. En septiembre de este año se realizará una jornada de trabajo en el seno del Consejo y en octubre, con motivo del Día Mundial de la Alimentación, se prevé aprobar la estrategia definitiva.

Se espera que el Consejo Alimentario Municipal, como mecanismo de gobernanza, y la Estrategia Agroalimentaria, como herramienta de planificación, seguimiento y evaluación, puedan ser eficaces para la plena realización del derecho a la alimentación en un marco de soberanía alimentaria.

4. ¿Realizando el Derecho a la Alimentación desde una perspectiva agroecológica en València?

Es evidente que la ciudad está construyendo los cimientos para lograr que el sistema agroalimentario valenciano sea más sostenible en términos de equidad, justicia y respeto a la naturaleza para que toda la ciudadanía tenga acceso a alimentos de calidad, seguros, saludables y acorde a su cultura, fortaleciendo canales cortos de comercialización a través de mercados locales y venta directa.

Las prácticas agroecológicas contribuyen al derecho a la alimentación, según un examen de las publicaciones científicas especializadas divulgadas en los últimos años llevado a cabo por el Relator Especial para la Alimentación Adecuada¹¹², en los siguientes términos:

- Disponibilidad: la agroecología aumenta la productividad sobre el terreno.
- Asequibilidad: la agroecología reduce la pobreza rural, al reducir la dependencia de insumos externos y aumentar el uso de mano de obra.
- Adecuación: la agroecología contribuye a mejorar la nutrición, al aumentar la diversidad de cultivos.
- Sostenibilidad: la agroecología contribuye a la adaptación al cambio climático porque mejora la resiliencia de los sistemas agroalimentarios.
- Participación de los agricultores: un activo para la difusión de buenas prácticas y el escalonamiento.

En efecto, la multitud de propuestas que incorporan el enfoque agroecológico puestas en marcha por la administración pública valenciana junto a los agentes del sistema alimentario contribuyen de forma directa a la realización progresiva del Derecho a la Alimentación (DAA) en la ciudad de València con enfoque agroecológico.

Por otro lado, es interesante analizarlo desde el marco PANTHER¹¹³ del Derecho a la Alimentación, un enfoque basado en derechos humanos que debe guiar los procesos de toma de decisiones e implementación. Estos principios son: participación, rendición de cuentas, no discriminación, transparencia, dignidad humana, empoderamiento y estado de derecho.

112 De Shutter. Informe del Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación. Asamblea General de las Naciones Unidas. 2011.

113 Para más información, visitar: <http://www.fao.org/right-to-food/areas-of-work/es/>

Haber mejorado la gobernanza alimentaria a través de la creación del Consejo Alimentario es un gran paso para avanzar en estos principios, pero no suficiente. Este consejo municipal abre por primera vez un espacio de participación y de coproducción de políticas alimentarias, en el que las instituciones públicas, las organizaciones de la sociedad civil y una parte importante del tejido económico local vinculado al ámbito agroalimentario son las principales protagonistas en la generación y toma de decisiones.

La participación está relativamente asegurada de esta forma y, de alguna manera, el empoderamiento, la no discriminación y la dignidad de la ciudadanía, pero todavía no están claros los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Esto dependerá claramente del sistema de seguimiento y evaluación que se establezca en la Estrategia Agroalimentaria, pero también de los mecanismos de comunicación y difusión que se diseñen a tal efecto.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en la Observación general número 12, define las obligaciones que los Estados partes tienen que cumplir con el fin de hacer efectivo el derecho a una alimentación adecuada en el plano nacional, que podemos aplicar al nivel local. Estas obligaciones son las siguientes:

- La obligación de **respetar** el acceso existente a una alimentación adecuada.
- La obligación de **proteger** requiere adoptar medidas para velar por que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada.
- La obligación de **realizar** (facilitar) significa que el Estado debe procurar iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria.
- Cuando un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapen a su control, de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de realizar (hacer efectivo) ese derecho directamente.

Desde el gobierno local valenciano, actualmente, no se están adoptando medidas que restrinjan el acceso a una alimentación adecuada (respetar) y teóricamente protege de la privación de este acceso (proteger). De forma patente, está implementando medidas que contribuyen a realizar este derecho (realizar), como se ha mostrado en este capítulo. Señalamos en este punto que el discurso político se centra en la soberanía alimentaria y relega el derecho a la alimentación únicamente a facilitar el acceso a la alimentación a grupos vulnerables (hacer efectivo).

En conclusión, a falta de un análisis más profundo, se puede asumir, en cierta medida, que el gobierno de la capital valenciana está realizando el derecho a la alimentación de forma progresiva con perspectiva agroecológica, a través de iniciativas innovadoras que parten de la participación de actores públicos y privados con experiencia en este ámbito. Así mismo, el Ayuntamiento ha establecido alianzas con otras ciudades que están en procesos similares, tanto a nivel nacional como internacional, que está enriqueciendo enormemente el proceso.

5. Recomendaciones

El proceso iniciado en València es precisamente esto, un camino largo y tortuoso que todavía tiene mucho que avanzar. No obstante, se ha adelantado mucho en un tiempo relativamente corto.

Para que la vertebración de la política alimentaria municipal arraigue desde el derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria, la participación efectiva del conjunto de actores del sistema alimentario (administraciones públicas, movimientos sociales y sector privado) en la coproducción de estas políticas e, incluso, en la cogestión de las mismas debe estar bien cimentado. Para ello, se recalca la necesidad de establecer mecanismos de transparencia y rendición de cuentas adecuados, sencillos y de fácil acceso. Al mismo tiempo, la sensibilización a la ciudadanía, la coordinación intramunicipal y la comunicación efectiva son elementos clave para el éxito. Las alianzas con otros municipios, a través de la Red de Ciudades por la Agroecología o Intervegas, son una buena estrategia para avanzar más y mejor en esta línea.

Otro de los desafíos más relevantes será el seguimiento y la evaluación del cumplimiento del derecho a la alimentación en el marco de los compromisos adquiridos por la ciudad de València tanto en el ámbito internacional como con su ciudadanía.

Priorizar el discurso político en la soberanía alimentaria en lugar del derecho a la alimentación no implica que no se esté realizando. Al contrario, es una forma de incluir a los movimientos sociales y hacerlos sentir partícipes del proceso.

Por tanto, el avance en la realización del derecho a la alimentación dentro de un marco de soberanía alimentaria, depende fuertemente de la voluntad política. Eso sí, para lograr su éxito tiene que estar acompañado, vigilado y evaluado por el conjunto de entidades y actores del sistema alimentario. La creación de alianzas a nivel nacional e internacional contribuirá a enriquecer y acelerar este proceso tanto a nivel local como a nivel global.

CAPÍTULO V

AMPLIANDO LA MIRADA: LA INICIATIVA CARTA CONTRA EL HAMBRE

Dr. Sergio García Magariño

Leila Sant Massarrat

*Miembros de la Oficina de Asuntos Públicos
de la Comunidad Bahá'í. España*

SUMARIO

Introducción.

1.- Estrategia del ayuntamiento de Madrid.

2.- La necesidad de avanzar hacia enfoques no asistencialistas.

3.- Marcos teóricos donde incrustar la distribución de alimentos.

4.- Conclusiones.

Introducción

Este artículo pretende colocar la iniciativa de la Carta Contra el Hambre (CCH) en el ámbito de la distribución de alimentos en un contexto más amplio, en un marco adecuado para comprender lo que significa la iniciativa y el tipo de colaboración que se pretende con los diferentes sectores de la sociedad.

Con ese propósito, se abordarán cuatro puntos interrelacionados. El primero refleja lo que entendemos que es la estrategia de las instituciones públicas de Madrid en esta materia de la distribución de alimentos. El segundo se centra en la necesidad de avanzar hacia enfoques que trasciendan el asistencialismo en materia de distribución de alimentos. El tercero propone las nociones de soberanía alimentaria, de gobernanza global y de desarrollo social y económico como los marcos teóricos más amplios y apropiados donde incrustar las iniciativas vinculadas a la estrategia alimentaria. Y el último atiende a los principios consensuados por los colectivos de la CCH y que podrían considerarse la cristalización y quintaesencia de lo expuesto en los puntos anteriores y que pueden servir de fundamento para cualquier política pública de distribución de alimentos, dejando espacio para diferentes modalidades.

En el 2015, ante los alarmantes datos de malnutrición infantil, y la situación de emergencia alimentaria surgida después de la crisis económica, más de 40 organizaciones se agruparon para iniciar un camino a favor del reconocimiento del derecho a la alimentación, que con el tiempo acabarían denominándose «Carta contra el Hambre» (CCH). En un espacio breve de tiempo, la plataforma ha pasado a liderar los esfuerzos por visibilizar la situación de emergencia alimentaria en Madrid y la superación del hambre.

Hasta la fecha, CCH ha apoyado una serie de iniciativas clave para avanzar en su propósito, entre las que se encuentran las dos «Conferencias contra el Hambre» —espacios de reflexión sobre la situación de emergencia alimentaria en Madrid— el Pacto contra el Hambre —firmado por la mayoría de los principales partidos en Madrid— y el apoyo a una Iniciativa Legislativa Municipal que garantice el derecho básico a la alimentación en la comunidad de Madrid, entre otros.

1. Estrategia del ayuntamiento de Madrid

Hay tres líneas tácticas superpuestas que apuntalan la estrategia pública alimentaria en Madrid: el Plan Estratégico de Derechos Humanos del

Ayuntamiento de Madrid, la suscripción al pacto de Milán¹¹⁴ y el avance de una Iniciativa Legislativa Municipal (ILM) sobre la materia.

El pacto de Milán de por sí ya es un marco ambicioso, tal como muestra su preámbulo y compromiso. Se toma simplemente un punto del preámbulo y uno de los compromisos para ilustrar dicha elevada aspiración.

El preámbulo siete dice:

Considerando que, dada la estrecha relación existente entre las políticas alimentarias y muchos otros desafíos y políticas a nivel urbano —tales como la pobreza, la protección social y sanitaria, la higiene y los servicios higiénico-sanitarios, la planificación del uso del territorio, los transportes y el comercio, el sector energético, la instrucción, y la capacidad de reacción a las catástrofes— es esencial adoptar un enfoque integrado comprehensivo, interdisciplinar e interinstitucional.

Y el primer compromiso señala:

Trabajar para desarrollar sistemas alimentarios sostenibles, inclusivos, resilientes, seguros y diversificados, para asegurar comida sana y accesible a todos en un marco de acción basado en los derechos, con el fin de reducir los desperdicios de alimentos y preservar la biodiversidad y, al mismo tiempo, mitigar y adaptarse a los efectos de los cambios climáticos.

En cuanto al plan de derechos humanos, la segunda línea táctica del ayuntamiento, éste ha sido definido de forma participativa y tiene una clara señal social y económica, donde se insertan las políticas concebidas para responder ante el compromiso de Milán.

Por último, la ILM es un buen paso para reconocer las competencias que ya parecen tener tácitamente los ayuntamientos en materia de emergencia alimentaria. Sin embargo, uno de los aspectos a destacar de dicha iniciativa legislativa es que la competencia municipal en materia alimentaria no ha de ser una situación no puntual sino permanente. El caso de Madrid, donde los estudios realizados por estudiantes de trabajo social de la Universidad Complutense de Madrid junto con Carta Contra el Hambre en el 2016 pusieron de manifiesto que existen entre doscientos mil y trescientos mil usuarios de centros de distribución de alimentos, es un buen indicador de la necesidad de abordar la cuestión del derecho a la alimentación desde una perspectiva que ve el problema como algo estructural y no temporal. Aunque el dato sea sustancialmente menor, ya que el trabajo que realizaron dichos estudiantes no contiene todo el rigor científico exigido para que sus

114 Milan Urban Food Policy Pact (2015): https://www.foodpolicymilano.org/wp-content/uploads/2015/10/Milan-Urban-Food-Policy-Pact_SPA.pdf

resultados sean un punto preciso de referencia, sigue siendo una buena muestra de la condición permanente a la que alude la ILM.

2. La necesidad de avanzar hacia enfoques no asistencialistas

Por mucho que se afirme que el derecho a la alimentación es un derecho y no simplemente un aspecto vinculado a la caridad y la misericordia ajena, probablemente nunca sea excesivo. Los colectivos que componen la Carta Contra el Hambre subrayan la necesidad de trascender los enfoques asistencialistas en materia de distribución de alimentos, ya sean a través de instituciones públicas, privadas o civiles.

Seguramente sea cierta la idea de que toda política social lleva implícita cierta dosis de entrega de servicios. Sin embargo, si los problemas relativos al acceso a la alimentación han de ser abordados desde una óptica estructural, no pueden ser considerados simplemente como una cuestión de entrega de servicios. Tal como se pondrá de relieve en el punto siguiente, es necesario otro marco de referencia donde insertar la distribución de alimentos, para que ésta sea sólo una línea de acción más dentro de una paleta de estrategias encaminadas al empoderamiento de una población para hacerse cargo de su propio sendero hacia la sostenibilidad¹¹⁵.

En el plano teórico —teoría como máxima expresión de la explicación científica— destacan varios conceptos que suenan bien, aunque a veces demasiado rimbombantes, pero que viene bien revisar cada cierto tiempo para dotarlos de significado y que no se vacíen y pierdan su capacidad explicativa, a saber: empoderamiento, participación, aprendizaje y cooperación.

La distribución de alimentos, tal como se señaló anteriormente, debe conducir al empoderamiento colectivo para emprender líneas de acción progresivamente más complejas, con el propósito de ayudar a contingentes crecientes de personas, grupos e instituciones, por un lado, a participar efectivamente en el sendero de su propio desarrollo y, por el otro, a aprender colectivamente sobre las formas de organización social, política, económica y cultural que esa misma población considere más pertinentes teniendo en cuenta sus valores y principios¹¹⁶.

Vista desde este prisma, la participación no es simplemente un lujo o un requerimiento formal, es un imperativo para poder contribuir a la creación de una sociedad más justa, ya que es una tarea extremadamente compleja

115 SCHUTTER, Olivier de. *A rights revolution: Implementing the right to food in Latin America and the Caribbean*, (2012), pág.12.

116 GOLAY, Christophe, y BÜSCHI, Michaela, *The right to food and global strategic frameworks: The Global Strategic Framework for Food Security and Nutrition (GSF) and the UN Comprehensive Framework for Action (CFA)*, (2012), Roma, pág.17.

que requiere el concierto de muchísima gente. La participación así concebida tampoco significa simplemente el hacer partícipe a la gente en condiciones más vulnerables en la recepción de servicios o, en un nivel superior, en la definición de las políticas sociales. En su nivel más profundo, la participación implica ser partícipe de un proceso de aprendizaje colectivo sobre cómo mejorar nuestro entorno, nuestra vida y sobre cómo avanzar hacia el tipo de sociedad deseada¹¹⁷. Aquí tanto los enfoques de creación de capacidad como la educación adquieren mayor sentido. Y por supuesto, la ciencia, la ética —e incluso la religión— al servicio de la transformación social, deben ser parte de las políticas de creación de capacidad.

Por último, participar colectivamente en un proceso conducente al empoderamiento colectivo y a la transformación social exige aprender a actuar colectivamente. La competición es el eje de articulación de la vida social y, aunque su crítica se dirige principalmente al ámbito de la economía, la competición y el conflicto están profundamente instalados en otras esferas como la política, el derecho, la academia, los medios de comunicación y las organizaciones civiles. Por ello, las tensiones, las divisiones y los desencuentros son constantes incluso en gente con grandes ideales que sólo quiere trabajar por un mundo mejor para todos ¹¹⁸.

Aprender, por tanto, a cooperar, a tomar decisiones colectivamente, a llegar a consensos por el bien común trascendiendo la negociación o el choque de intereses, son aspectos fundamentales sin los cuales no se puede avanzar colectivamente hacia ninguna meta. La cooperación entre sectores es especialmente necesaria en la lucha contra la pobreza estructural, debido a la complejidad del problema.

3. Marcos teóricos donde incrustar la distribución de alimentos

Las acciones no se producen en un vacío. Incluso las iniciativas más pequeñas están moldeadas por la teoría y la ideología. Que esta influencia sea consciente o inconsciente depende del grado en que los actores hagan explícito su marco conceptual, teórico o ideológico así como los supuestos de los que parten. Parece ser que se quiere contribuir con rigor al conocimiento acumulado sobre las mejores vías de acceso a una alimentación digna y generar un aprendizaje colectivo significativo sobre ello, los marcos que se corresponden con la soberanía alimentaria, con la gobernanza y con el desarrollo social y económico son las matrices teóricas más sólidas donde insertar la iniciativa de la CCH en materia de distribución de alimentos. De ese

117 BLAY-PALMER, Alison, “Power Imbalances, Food Insecurity, and Children’s Rights in Canada en *Frontiers*” en *Public Health*, 2016.

118 KARLBERG, Michael Robert, *Beyond the culture of contest: From adversarialism to mutualism in an age of interdependence*, 2004, Oxford.

modo, a través del aprendizaje, la acción se vuelve más eficaz. A continuación se analizará brevemente cada uno de esos marcos antes de proseguir.

La soberanía alimentaria engloba una serie de estrategias relacionadas con ser autosuficientes en materia alimentaria. La noción de soberanía implica el ser dueños de un ámbito, en este caso, ser dueños de todo lo que tiene que ver con los alimentos: la producción, la distribución, la comercialización, el consumo¹¹⁹. Se buscan modelos sostenibles económica, social, cultural, tecnológica y ecológicamente. Las iniciativas vinculadas al comercio de proximidad, a la agricultura ecológica, a los huertos cooperativos, a los mercados locales, por señalar algunas, suelen estar dentro de este marco.

Por otro lado, las reflexiones sobre la buena gobernanza¹²⁰ son especialmente relevantes para la materia. La noción de gobernanza engloba dos líneas de reflexión. El primer lugar, incluye la constatación de una crisis y de unas transformaciones sociales tan profundas que han hecho que los instrumentos y principios tradicionales mediante los cuales se gobernaba la sociedad —la política, la verticalidad, la soberanía, el Estado-nación...— hayan quedado obsoletos. Algunos de esos cambios se reflejan en que la sociedad civil está más organizada¹²¹, en que existen más niveles en los procesos de toma de decisiones, muchos de los cuales son supranacionales, en que la sociedad tiene mayor deseo de participar en los asuntos colectivos y no solamente aspira a votar, en que el conocimiento colectivo y la información disponible para la gente se incrementado exponencialmente cuestionando en ocasiones el sistema de expertos, en que la política ha experimentado cierta deslegitimación ya sea por la influencia del sector privado o por la corrupción, en que las exigencias de transparencia¹²², de un comportamiento ético y de democratización de la vida social son mucho mayores que hace unas décadas, en que los problemas que enfrentamos son mucho más complejos y exigen la acción concertada; en definitiva, en que existe un desfase entre la política, como agente articulador de los intereses colectivos y la realidad social.

119 Declaration of Nyéléni 2007 Mali, Declaration of the Forum for Food Sovereignty.

120 GARCÍA, Sergio, Un cuestionamiento de los supuestos que vertebran la sociedad moderna en búsqueda de nuevos modelos de gobernanza: el gobierno, la sociedad civil y la empresa nadando en un mar de complejidad. 2015, Madrid, pág. 187-211

121 WOLPOLD-BOSIEN, Martin, "La defense del derecho a la alimentación y el papel de la sociedad civil" en Derecho a la alimentación y soberanía alimentaria (2008) Córdoba, pág. 201

122 COHEN, Marc J., y RIKER, James V., "The role of national policies and programs in promoting the realization of the right to food" en Derecho a la alimentación y soberanía alimentaria ,2008, Córdoba, pág. 128

En segunda instancia, por gobernanza se significa una nueva forma de gobernar que se aplica principalmente al ámbito político, pero que tiene también consecuencias para la organización de la sociedad civil y para la gestión de la empresa. En el meollo de esta nueva forma de gestionar los asuntos colectivos encontramos ciertos principios de funcionamiento. Por ejemplo, se plantea que los centros de autoridad no son los que toman las decisiones que otros han de acatar sino que, debido a la complejidad de los problemas, a las capacidades colectivas emergentes y al mayor deseo de participación de los «gobernados» —ya sea por el gobierno formal, por el consejo empresarial o por la junta de una asociación— estos centros se convierten en configuradores de espacios para que los distintos actores puedan deliberar y llegar a consensos sobre las decisiones que les afectan. También se afirma que se han de democratizar los procesos internos de las organizaciones, ya sea una administración pública, con independencia de que sea el Estado u otra administración pública, una ONG o una empresa. También se propone la necesidad de la cooperación intersectorial. Y por último, se refuerzan ciertos principios y mecanismos éticos de funcionamiento tales como la transparencia o la rendición de cuentas.

Así entendida, la gobernanza no es lo mismo que la buena gobernabilidad. Una buena gobernanza incluye una buena gobernabilidad pero la trasciende. La gobernabilidad se refiere a las capacidades del buen gobierno formal, del Estado y de las administraciones públicas, tales como la organización del funcionariado, la burocratización y racionalización de los procesos administrativos y la introducción del conocimiento experto en los mecanismos de toma de decisiones.

Tras este sobrevuelo por la noción de gobernanza, podemos concluir que una gobernanza local más efectiva es fundamental para abordar la cuestión alimentaria

El tercer y último marco de referencia al que se va a hacer referencia es al del desarrollo social y económico. Este es un campo interdisciplinar donde se han arrojado grandes aprendizajes durante los últimos sesenta años. Busca nuevos modelos de desarrollo sostenibles justos, prósperos y armoniosos que no existen. Antes se pensaba que el modelo occidental era el ideal a replicar pero hoy se han puesto de manifiesto sus deficiencias, su insostenibilidad, los conflictos y las desigualdades que genera su implementación, tanto dentro de un Estado o territorio, como el contexto global del planeta¹²³.

123 SAITH, Ashwani, "From Universal Values to Millennium Development Goals: Lost in Translation", en *Development and Change*, vol. 37, n.º 6, 2006, pág. 1197.

La mayor fortaleza de este marco es que permite aprender sobre muy diferentes áreas relacionadas con el progreso de un colectivo. No es posible detenerse demasiado sobre sus raíces históricas y las olas de aprendizaje y estrategias que ha producido. A nivel histórico baste decir que comienza tras la segunda guerra mundial con el propósito de reconstruir Europa y que posteriormente se intenta replicar la estrategia en lo que se consideraban países más pobres. Y en cuanto a las olas de estrategias de tendencias, se enumeran algunas: la industrialización y modernización, la revolución verde, el enfoque en las necesidades, la creación de capacidad, la concentración en los más pobres entre los pobres, el control de natalidad, los enfoques holísticos, el desarrollo sostenible, el desarrollo humano, el fortalecimiento institucional, la tecnología apropiada, los bancos comunitarios y los microcréditos, el desarrollo a escala humana, la promoción de la educación y de la formación profesional, las políticas de salud pública, el fortalecimiento de las redes comerciales, el empoderamiento político, el desarrollo endógeno, los enfoques culturales, los sistemas de extensión agraria, etcétera.

Como se puede observar por el párrafo anterior, el aprendizaje acumulado en este campo que se denomina el desarrollo social y económico, además de ser muy rico y sofisticado, es especialmente relevante para los esfuerzos por mejorar los sistemas de producción, distribución, comercialización y consumo de alimentos en el nivel local.

4. Principios para la definición de políticas alimentarias ya sean públicas o privadas

Intentando plasmar todas las ideas y nociones de los puntos anteriores, la CCH planteó dos propuestas, a saber: una primera para compartir con los *policy makers*, compuesta por unos principios que se consideran que deberían informar cualquier política en este ámbito de distribución de alimentos y una segunda consistente en proyecto piloto de centro de cultura alimentaria, para aprender directamente de una experiencia práctica específica. Respecto a los principios, aunque algunos de ellos ya se han mencionado, brevemente se destacarán aquellos que parecen ser básicos para la definición de políticas alimentarias.

Primeramente, la distribución de alimentos debe entenderse dentro del marco más amplio de avanzar hacia modelos alternativos de desarrollo social y económico, y las diferentes acciones relativas a la lucha contra la pobreza —por ejemplo, la Renta Mínima de Inserción— deben integrarse dentro de una estrategia general holística que busque la complementariedad de enfoques.

Cualquier iniciativa en materia de distribución de alimentos ha de ser una línea de acción, a la que se sumarán otras progresivamente, para avanzar hacia el ideal de la sostenibilidad económica, social y medioambiental

Asimismo, las instituciones públicas son el último garante del derecho a la alimentación, aunque la complejidad del problema requiere compartir la responsabilidad y establecer lazos de cooperación entre el gobierno, la sociedad civil y el sector empresarial. Entre las líneas de acción que les preocupa, deberá aparecer necesariamente un nuevo marco legal nacional para la satisfacción del derecho universal a la alimentación, un marco que habría de ajustarse a la normativa del derecho internacional, en particular a los derechos humanos.

No obstante, indistintamente del modelo de distribución que se adopte, los actores responsables deberán aspirar a visibilizar el problema, sin vulnerar la dignidad de los afectados, quienes podrán mantenerse en la invisibilidad. Es más, los modelos de distribución de alimentos han de empoderar a los actores implicados. El marco a implementar ha de ser lo suficientemente flexible como para permitir una pluralidad de sistemas de distribución en función de las capacidades locales, de las particularidades culturales y de las exigencias de cierto nivel de eficiencia en la utilización de los recursos.

La participación alcanzaría su máxima expresión dando la oportunidad a contingentes crecientes de personas, comunidades, grupos e instituciones de distintos sectores de participar en un proceso de aprendizaje para mejorar la sociedad y avanzar hacia un modelo más sostenible de organización de la vida colectiva. Asimismo, las acciones que se realizan han de tener como propósito más amplio la creación de capacidad para emprender otras acciones progresivamente más complejas que complementen las anteriores.

Finalmente, cualquiera que sea el sistema de distribución, debería fundamentarse en la cooperación y el consenso y favorecer la cohesión y armonía social, introduciendo siempre mecanismos que favorezcan la complementariedad en lugar del conflicto de intereses y la unidad en lugar de la división y el conflicto.

Conclusiones

Ante la situación de insolvencia alimentaria en Madrid, con un 28% de las familias bajo el umbral de la pobreza, se formó la plataforma Carta Contra el Hambre para avanzar en la visibilización y el mayor reconocimiento del derecho a la alimentación en la legislación española. El derecho a la alimentación es un derecho básico y fundamental de la personas, reconocido en múltiples Tratados Internacionales, ratificados por el Estado Español. A pesar de ello, es necesaria la adopción de políticas sociales para garantizar el

efectivo cumplimiento de este derecho. El ayuntamiento de Madrid, principalmente a través del Plan Estratégico de Derechos Humanos y la promoción de la Iniciativa Legislativa Municipal a favor de la alimentación básica en Madrid y a través de la suscripción al pacto de Milán, ha mostrado una predisposición clara por asumir un papel activo en garantizar dicho derecho en su ciudad.

Tal y como se ha mencionado repetidamente, el derecho a la alimentación es un derecho reconocido, y la distribución de alimentos —lejos de adoptar enfoques asistencialistas para su consecución— requiere de un nuevo marco de referencia caracterizado por el empoderamiento, la participación, el aprendizaje y la cooperación. Estos conceptos interrelacionados se conciben desde la óptica del aprendizaje colectivo sobre la implicación efectiva en el propio desarrollo; como la creación de capacidad de todos los segmentos de la población a favor de la transformación social; y como un proceso que implica la acción colectiva desprovista de competición y conflicto, sino más bien a través de la toma de decisión colectiva y la cooperación.

No obstante, hacer explícito el marco teórico o ideológico —soberanía alimentaria, la buena gobernanza, y el desarrollo social y económico— donde se incrusta los esfuerzos relacionados con la distribución de alimentos parece esencial, ya que estas influirán de un modo u otro en las acciones que se lleve a cabo. La soberanía alimentaria —marco en el que se insertan iniciativas como son los huertos cooperativos o mercados locales— parte de la autosuficiencia en materia alimentaria. También se ha visto el concepto relativamente nuevo de la gobernanza, que surge a raíz de una crisis de los principios organizativos de la vida social y del gobierno, y trata la forma de gestionar los asuntos públicos del gobierno formal junto con la sociedad civil y el sector privado. Asimismo, después de un largo periodo de implementación del marco relativo al desarrollo social y económico —campo interdisciplinar en el que se ha extraído grandes aprendizajes— ha quedado patente su relevancia en conexión con la mejora de los sistemas de producción, distribución, comercialización y consumo, a nivel local.

Por último, con el fin de guiar al legislador en la elaboración de políticas alimentarias, CCH elaboró una serie de principios entre los que se encuentran la distribución de alimentos como un modelo alternativo de desarrollo social y económico, la necesidad de una estrategia general holística de lucha contra la pobreza, la responsabilidad de las instituciones públicas como últimos garantes a la vez que comparte responsabilidad con la sociedad civil y el sector empresarial, y la visibilización del problema y no de los afectados, entre otros.

CAPÍTULO VI

BUENOS HÁBITOS ALIMENTARIOS DE LOS ESPAÑOLES Y CONSUMOCRACIA

María Amparo Novo Vázquez

Profesora del Departamento de Sociología (Universidad de Oviedo)

Directora de la Cátedra de Estudios de Gobernanza Global Alimentaria (Uniovi)

anovo@uniovi.es

SUMARIO

- 1.- Introducción
- 2.- Buenos hábitos alimentarios y compromiso político
- 3.- Poner fin al hambre y a la malnutrición participando en el mercado
- 4.- Empoderamiento de los consumidores. “Consumocracia”

1. Introducción

Para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible es necesario “acabar con el hambre en el mundo, lograr la seguridad alimentaria, la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible” (ODS2); también hay que “garantizar una vida saludable y promover el bienestar universal” (ODS3) reduciendo “las desigualdades en y entre los países” (ODS10) logrando que “las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”; practicando un “consumo responsable y sostenible” (ODS12); sin olvidarse de adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos (ODS13). Estos, entre otros, son compromisos que han adquirido los países para el año 2030. Las posibles estrategias de acción que se pueden articular en relación a estos objetivos es lo que se va a desarrollar a lo largo de las siguientes páginas.

De este modo, en este trabajo¹²⁴ se propone hablar de los hábitos alimentarios de los españoles como un modo de consumir alimentos buenos para nuestra salud, buenos para la salud del planeta y buenos para la salud de la democracia.

Una alimentación adecuada no depende en exclusiva de la cantidad de alimentos que se ingieren, sino la calidad de los mismos. Una dieta basada mayoritariamente en frutas y verduras de temporada y ecológicas es sostenible, y, ayuda a la reducción de la huella de carbono protegiendo la biodiversidad. Así, la compra o no de productos por motivos éticos políticos o medioambientales promueve el empoderamiento del consumidor frente al mercado. Partiendo de que el consumo político es una forma de acción política, si se alcanza una alta participación se estará contribuyendo a la solidez y legitimidad del sistema democrático.

2. Buenos hábitos alimentarios y compromiso político

Se puede comenzar exponiendo que existe un consenso a nivel internacional acerca de cuáles deben ser los hábitos alimentarios saludables que protegen de enfermedades como la malnutrición o la obesidad. Según la Organización Mundial de la Salud una alimentación sana y equilibrada ha de estar en consonancia con las necesidades de la persona, el contexto cultural, los alimentos disponibles localmente y los hábitos alimentarios. Por eso, una recomendación fundamental es comer al menos cinco raciones diarias de piezas o porciones de verduras y frutas.

124 Este capítulo se integra dentro de una investigación financiada por el Programa Estatal de I+D+i orientada a los retos de la Sociedad, denominada "Consumo Político Alimentario: Ciudadanía, Activistas e Instituciones"(CSO2016- 76296-R). La financiación procede de AEI/FEDER, UE

Una dieta basada en vegetales y frutas y una reducción al menos de la mitad de consumo de carne supondría un beneficio importante en la disminución de los gases de efecto invernadero. Es una de las conclusiones principales a las que ha llegado el primer estudio que analiza el impacto ambiental de la producción de alimentos a lo largo de la cadena de suministro a nivel mundial realizado por Poore y Nemecek¹²⁵.

En este contexto, favorecer la producción alimentaria en el entorno urbano puede ser un medio para incrementar la resiliencia en las ciudades.

Las políticas alimentarias son la herramienta para reducir la inseguridad alimentaria y garantizar la equidad social y económica, con efectos positivos no solo a nivel de hogar y local, sino también global.

Así conviene poner en valor los beneficios de la agricultura urbana. El cultivo de fruta y verduras en las ciudades no solo fomenta un entorno minorista de producción rentable o conocimientos sobre biodiversidad, además sienta las bases para la prevención de enfermedades no transmisibles, es un sistema eficaz para la inclusión de aquellas personas que habitan en los barrios más desfavorecidos de las ciudades y contribuye a la reducción de la huella de carbono. En definitiva, el uso de las tierras en zona urbana, periurbana o rural puede servir a determinados propósitos como “mejorar la seguridad alimentaria, la economía y la ecología urbana”¹²⁶.

En otro orden de cosas y desde la perspectiva del consumidor, algo tan rutinario y cotidiano como es realizar la compra de alimentos en las tiendas de comercio justo, productos ecológicos en supermercados o en tiendas de barrio, o a pequeños productores locales se puede convertir en un hábito que no solo cumple el requisito de una alimentación sana, sino que además, las personas con esta actitud están contribuyendo a un sistema de consumo ambiental y socialmente sostenible y equitativo.

Sin duda, un incremento en la demanda de productos frescos y de proximidad podría contribuir a que se reorganizara el sistema alimentario local. Pero esta responsabilidad no puede recaer en exclusiva en los consumidores, se necesitan políticas alimentarias urbanas sensibles a la creación de sistemas alimentarios sostenibles, la colaboración de productores y procesadores transmitiendo información a través del etiquetado del impacto medioambiental de sus alimentos y medidas de reducción del coste de estos productos saludables, entre otras. Además el papel de los diferentes actores

125 Poore, J. y Nemecek, T. “Reducing food’s environmental impacts through producers and consumers”. *Science* 360, 2018, págs, 987–992.

126 Pederson, R.M., Robertson, A., de Zeeuw, H. *Food, health, and the urban environment*, 2000, vol 15 (1-2), pág.163. Recuperado el 07/07/2018, en: <https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-0033927488&partnerID=40&md5=148a1e078f02c05b38b1f860fb4f1275>.

del sistema agroalimentario es vital para gestionar las barreras existentes y diseñar futuras iniciativas basadas en la sostenibilidad.

La comunicación y promoción de estos productos de calidad, la mayor disponibilidad y variedad de los mismos en las cadenas de suministro de alimentación convencional facilitarían la realización del acto de compra. En línea con esto, las elecciones de los consumidores hacia alimentos de pequeños productores, ecológicos o de comercio justo son el poder que tienen para conseguir un mundo mejor, más justo y más solidario. Este comportamiento basado en el compromiso social y los valores cívicos es una forma de participación política.

3. Poner fin al hambre y a la malnutrición participando en el mercado

La ciudadanía participa en política cuando vota en unas elecciones, asiste a manifestaciones, participa en huelgas, cuando firma peticiones, envía mensajes a través del mail o de los blogs a políticos y políticas, pero también cuando se compra o deja de comprar productos en el supermercado de forma consciente. En este contexto y de forma simbólica, la papeleta de los consumidores es el ticket del supermercado. Es decir, “el acto de comprar puede ser un voto directo que pueden utilizar de forma política”¹²⁷.

Por tanto, el consumo político es una forma de participación en la que la ciudadanía utiliza el mercado para expresar sus preocupaciones políticas. Así, realizar la compra de un producto (buycott) o no (boycott) es una decisión personal pero la mayoría de las veces se basa en valoraciones éticas, medioambientales o políticas que se hacen de las formas en que las empresas o los gobiernos actúan¹²⁸. Para que las decisiones de compra sean consideradas como formas de consumo político hay que tener en cuenta el comportamiento, es decir comprar o no ciertos productos; la sensibilización y motivación de los consumidores (ética, política o medioambiental) y la frecuencia y hábito (pauta de comportamiento)¹²⁹.

Es fácil darse cuenta de la dimensión que esta forma de acción puede tener. En relación a la compra de alimentos como puede ser el café de comercio justo, muchos consumidores y consumidoras son conscientes de que más de un millón de pequeños agricultores, trabajadores y trabajadoras en más de 74 países se benefician del sistema de certificación de Comercio Justo.

127 Beck, U, *La sociedad del riesgo global*, Madrid, Siglo XXI, 2000, pág. 66.

128 Micheletti, M, *Political Virtue and Shopping. Individuals, Consumerism, and Collective Action*, 2003 New York: Palgrave.

129 Stolle, D., y M. Hooghe, “Shifting inequalities: Patterns of exclusion and inclusion in emerging forms of political participation” *European Societies*, 13(1), 2011, pág. 119-142.

Con esta elección de productos, los consumidores colaboran en que se garanticen los derechos de los trabajadores y trabajadoras protegiéndoles de los abusos cometidos por algunos gobiernos o corporaciones multinacionales, de este modo pueden mejorar su vida, reduciendo la pobreza y se contribuye al respeto del medioambiente.

Pero también se pueden poner ejemplos de boycott o rechazo a la compra de determinados productos o firmas que han tenido una repercusión social y política trascendental. Ejemplo de ellos puede ser la utilización de trabajo infantil como le ocurrió a Nike; por contaminación medioambiental como Shell o a McDonald's por el uso abusivo de antibióticos. El 20 de abril de 2018 se puso en marcha una campaña de boicot en Marruecos a tres productos, dos de ellos alimentarios agua y leche, en protesta por la connivencia de las empresas con el poder político a la hora de fijar precios y de explotar a los pequeños productores.

En definitiva, si alguna persona ha dejado de comprar alguna vez estos u otros productos por alguna causa ética, política o medioambiental, o ha comprado en mercados de proximidad para beneficiar a los pequeños agricultores o ha consumido productos ecológicos y de temporada o ha adquirido productos de comercio justo o responsable de forma continuada se puede decir que es un consumidor político.

4. El empoderamiento de los consumidores. Consumocracia

El uso político del mercado por la ciudadanía tiene como objetivo “reclamar a las compañías privadas la misma ética y los mismos modos de rendición de cuentas que a los gobiernos”¹³⁰. En definitiva, se traslada el lugar de conflicto del Estado al mercado¹³¹. De este modo, las acciones de los consumidores pueden tener un impacto tanto en la demanda de alimentos como en la formulación de políticas públicas alimentarias.

Ante esto como dice José Esquinas: “Convirtamos nuestro carro de la compra, de forma pacífica en un carro de combate”.

En España, el consumo político es un comportamiento que ha tenido una evolución creciente en los últimos años. El Centro de Investigaciones Sociológicas para medir esta acción realiza una pregunta: “Existen diversas formas de participación en acciones sociales y políticas que la gente puede llevar a cabo. Por favor, indíqueme para cada una de las que le voy a mencionar si Vds. la ha llevado a cabo en los últimos 12 meses boicotear o dejar

130 Micheletti, M. *Political virtue and shopping: Individuals, consumerism, and collective action*, 2nd ed. New York NY: Palgrave, 2010, pág.13.

131 Forno F., Graziano P. ‘Sustainable Community Movement Organisations’, *Journal of Consumer Culture*, Vol. 14, No. 2, 2014, pág. 139-157.

de comprar productos por razones éticas, políticas o medioambientales o comprar ciertos productos deliberadamente por razones éticas, políticas o medioambientales”. En alguna ocasión han formulado la pregunta uniendo ambos comportamiento.

Según las encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas en el año 2002 (estudio nº 2450) el 9,2% de la ciudadanía española había comprado productos por razones éticas, políticas o medioambientales en abril de 2018 (estudio nº 3210) este porcentaje es del 26,3%. En esa misma fecha un 4,1% de la población afirmaba haber participado en acciones de boycott y ahora podemos hablar de un 23,2%. Según estos datos se puede pensar en un posible crecimiento en el futuro de estas acciones en España.

En este sentido conviene resaltar el significado y la repercusión que esta acción tan común que se realiza, tiene en el mercado, en la sociedad y en la política. Porque al comprar o no un producto se está premiando o castigando a las empresas, incrementando el número de ventas o provocando la disminución de sus beneficios. Además con esta acción los consumidores toman decisiones que pueden mejorar las condiciones laborales de personas que se dedican a la agricultura, la pesca o la ganadería, tanto a nivel local como global, lo que puede repercutir positivamente en la reducción del hambre y la malnutrición. También se están exigiendo precios justos para los productos de las personas que trabajan las tierras en los países en desarrollo. O alentando a los productores a actuar de manera responsable con el medioambiente. También, con el cambio de hábitos alimentarios se están ofreciendo a las empresas o multinacionales oportunidades para garantizar productos de proximidad y ecológicos que respeten la biodiversidad y que nos ayuden a frenar el desperdicio. Y, por otra parte transmitimos un mensaje a los distintos gobiernos multinivel que requerimos se estimulen las economías locales, porque de esta manera se puede reorganizar el consumo apoyando a pequeños productores y poniendo remedio a dietas bajas en nutrientes sobre todo en aquellos grupos vulnerables. Si bien las administraciones públicas deben promover, respetar, proteger y garantizar los DDHH, la apuesta está en una contratación pública responsable y con valor social, estratégica y coherente.

En definitiva, se necesita el compromiso de todos los actores desde el nivel global al local y de cada uno de nosotros. Así, a través de nuestros hábitos de compra podemos participar políticamente y hacer reivindicaciones que pueden dar lugar a ese cambio de rumbo necesario para adoptar dietas sostenibles que protejan y respeten la biodiversidad y los ecosistemas, y considerar los alimentos como un bien común. Al mismo tiempo, contribuir al desafío global del “hambre cero” o al fin de las desigualdades alimentarias

a nivel local. A tal efecto, se podría denominar “consumocracia”¹³² al empoderamiento de los consumidores que a través de sus hábitos de compra reivindican reformas de las políticas públicas en donde la justicia social sea el eje articulador de las mismas. Hablar de consumocracia nos lleva a pensar la relación estrecha entre el consumo consciente diario de la compra y el ejercicio de ciudadanía en un espacio público como es el mercado.

132Puede encontrarse una aportación más amplia en: Novo Vázquez, M.A. (2014). "Consumocracia". El consumo político como forma de participación de la ciudadanía. *Política y Sociedad*, 51, Núm. 1, p.121-146 y Novo Vázquez, A. (2017). "Consumocracia": El empoderamiento de la ciudadanía consciente a través del consumo político alimentario". En Gómez Benito, C. (2017) *Socioantropología de la alimentación en España*. Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente. Madrid.

CAPÍTULO VII

OPINIONES DE LAS FAMILIAS SOBRE LA COMIDA DEL COMEDOR ESCOLAR

José Ramón Mauleón

*Departamento de Sociología 2, Facultad de Farmacia,
Universidad del País Vasco.
j.mauleon@ehu.eus*

SUMARIO

- 1.- Introducción.
- 2.- Metodología.
- 3.- Resultados.
- 4.- Conclusiones.

1. Introducción

Los problemas con la alimentación en las sociedades desarrolladas no han desaparecido sino que se han transformado. La desnutrición por falta de alimentos de hace unas décadas va dando paso a la malnutrición debido al excesivo consumo de alimentos que deberían consumirse ocasionalmente. Esta mala alimentación está generando el aumento constante de nuevos problemas de salud como la obesidad, la diabetes, o las patologías cardiovasculares. Una manera de afrontar este problema es desde el enfoque del *Derecho a la Alimentación* porque busca que las instituciones garanticen a las personas el acceso a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada que corresponda a las tradiciones culturales y que garantice una vida satisfactoria. Para hacer real este derecho, las instituciones deben de establecer las normas que permitan encaminarse hacia su cumplimiento. En este artículo se analiza el caso de los comedores escolares con el fin de identificar algunos de sus problemas y de determinar hacia donde debería orientarse la actuación de las instituciones.

Los cambios sociales en las últimas décadas han hecho que cada vez sea más frecuente que los escolares utilicen el comedor escolar. En la actualidad, sólo en los centros públicos del País Vasco, se sirven más de 90.000 comidas al día. La mayor parte de la investigación sobre los comedores escolares se ha centrado en garantizar la inocuidad de los alimentos y en determinar los requerimientos nutricionales y la planificación de menús. No obstante, también es importante investigar la valoración que hacen de la comida las personas usuarias del servicio. En efecto, una manzana como postre puede ser una buena opción dietéticamente, pero puede ser un postre inadecuado si no se consume porque está verde o tiene mal aspecto y se tira a la basura. Esa manzana, no cumpliría la condición de ser satisfactoria para la persona usuaria. En el caso de los comedores escolares, como las personas destinatarias son menores de edad y pueden no tener conocimientos suficientes para valorar dicho servicio (si la dieta es saludable o equilibrada, por ejemplo), lo más razonable es conocer la opinión de sus progenitores.

Existen diferentes modelos de gestión de los comedores, y la presencia de cada modelo varía según la Comunidad Autónoma. En el caso del País Vasco, los centros públicos son gestionados desde el Departamento de Educación del Gobierno Vasco¹³³. Este Departamento ha optado por abastecer los comedores desde empresas de catering que cubren la demanda de comidas de dos maneras:

133 Servicio de comedores escolares del Departamento de Educación del Gobierno Vasco: <http://www.hezkuntza.ejgv.euskadi.eus/comedores-escolares/r43-573/es/>.

- *Modelo diferido*. La empresa de catering prepara la comida en sus instalaciones y la lleva cocinada al centro. En este caso, hay dos posibilidades:
 - o la “***línea caliente***”. La comida se mantiene caliente varias horas hasta que se emplata en el centro escolar.
 - o la “***línea fría***”. Tras cocinarla, se introduce en barquetas y se enfría manteniendo los alimentos a menos de 4 grados hasta que en el centro escolar se vuelve a calentar antes de ser servida.

En ambos casos, los centros escolares no suelen tener una cocina, sino un “*office*”; un espacio para conservar la comida y lavar la vajilla. El personal de comedor suele ser aportado por la misma empresa de catering.

-*Modelo directo*. En este caso, la empresa de catering aporta las materias primas para cocinarlas en el propio centro. Este modelo sólo es posible en los centros escolares que disponen de cocina propia. Hay dos posibilidades de “*cocina in-situ*”:

- o la empresa de catering aporta también el personal de cocina y de comedor. Es el modelo que podría denominarse “***Cocina del centro – Catering***”.
- o la empresa de catering sólo aporta el personal de comedor porque el de cocina pertenece al Departamento de Educación (modelo “***Cocina del centro – Catering – Educación***”)

Algunos centros públicos tienen un modelo de gestión distinto. En este estudio se han encontrado estos dos tipos:

- o la comida se prepara en el mismo centro, y la Asociación de Madres y Padres de Alumnos (AMPA) se encarga de aprovisionarse de los alimentos contactando directamente con los productores, y de contratar al personal de cocina y del comedor. En este aprovisionamiento se da prioridad a los productos locales y ecológicos. Al ser un modelo de gestión distinto al que contempla la normativa, el centro no recibe subvención alguna. No obstante, las familias pagan lo mismo que en otros comedores; 4,60 euros al día

¹³⁴. A este modelo de comedor le hemos denominado “**Cocina del centro – AMPA**”)

- o en el año 2015, el Gobierno Vasco decidió iniciar una experiencia piloto con 4 centros para dar más protagonismo a los centros escolares en la gestión del comedor. En este estudio se ha recogido información de uno de ellos. En este caso, la AMPA ha contratado a una persona responsable de las compras y se han hecho lotes con los diferentes grupos de alimentos a los que concursan diferentes proveedores. Para la selección del proveedor, además del precio se tienen en cuenta otros criterios como si tienen procedencia local, es ecológico, o si ha sido elaborado por productores jóvenes. El personal del comedor también es gestionado por la AMPA que ha decidido seguir empleando a los de la empresa de catering que habían tenido hasta ahora. El personal de cocina es aportado por el Departamento de Educación. Las madres y padres también pagan el precio oficial por menú, y con ese ingreso se cubre el gasto de la persona contratada por la AMPA, la compra de materia prima y el pago al personal del comedor. A este tipo de gestión le podemos denominar “**Cocina del centro – AMPA – Educación**”.

La diversidad de modelos de gestión existente revela que los criterios que pueden emplearse para prestar el servicio de comedor pueden ser muy distintos. Las instituciones públicas buscan que la empresa tenga capacidad para ofrecer alimentos inocuos, en grandes cantidades y al menor precio posible. Las condiciones que ponen en la licitación del servicio reflejan este interés. Esto ha conducido a que las empresas se abastezcan de materias primas lo más baratas posibles sin importar el lugar de procedencia, por lo que los proveedores cercanos pierden una posibilidad de venta de sus productos. Además, la elaboración de los platos en grandes cocinas varias horas antes de su consumo favorece que pierdan cualidades organolépticas, por lo que una parte de la comida se deja en el plato y termina tirándose. La

134 Para tener más información sobre el funcionamiento de uno de estos centros puede consultarse el estudio:

Arbe, U. (2013) “El comedor escolar de Larrabetzu: la capacidad de decidir como sustento de la agroecología y la soberanía alimentaria”. Observatorio de la agroecología y la soberanía alimentaria.

http://www.osala-agroecologia.org/IMG/pdf/Ficha_OSALA_Arbe_Blanco__Comedor_escolar_Larrabetzu.pdf

comida no sólo deber ser inocua y equilibrada nutricionalmente, sino que tiene que ser agradable de comer y de calidad, generar la menor cantidad posible de desperdicios, favorecer el desarrollo económico del entorno, y proceder de prácticas agrarias de bajo impacto ambiental ¹³⁵.

En el caso de los centros de enseñanza concertados el modelo de gestión es parecido. Tienen la línea caliente y fría, y también se cocina en el propio centro con materias primas y personal de la empresa de catering. No obstante, algunos de los que disponen de cocina propia, también han decidido gestionar directamente el servicio más que relegarlo a una empresa de catering. En esta investigación se han encontrado dos centros en que la dirección del centro decide a quien compra las materias primas y quien realizará el trabajo de cocina y de comedor. A este tipo de gestión se la va a denominar **“Cocina del centro – Centro escolar”**.

En conclusión, son siete los modelos o tipos de gestión del comedor escolar que se han encontrado en la presente investigación.

Tabla 1. Modelos de gestión del comedor escolar encontrados en esta investigación.

Donde se cocina	Como se cocina	Quien aporta la materia prima	Quien aporta el personal de cocina	Quien aporta el personal de comedor
Cocina central	Línea caliente	Catering		
	Línea fría	Catering		
Cocina del centro		Catering		
		Centro escolar		
		AMPA		
		AMPA	Educación	AMPA
		Catering	Educación	Catering

135 Dos trabajos que realizan un buen diagnóstico de los comedores escolares y realizan propuestas interesantes son:

-Soler, C. “La soberanía alimentaria en las mesas del colegio”. Amigos de la Tierra. 78 páginas

http://alimentarelcambio.es/wp-content/uploads/2017/02/Dossier_soberania_alimentaria_en_el_cole.pdf

-Muñoz Rico, A. (Coord) “La alimentación escolar en España. Hacia un modelo más saludable y sostenible”. Del Campo al Cole. 59 páginas.

http://alimentarelcambio.es/wp-content/uploads/2017/02/La_alimentacion_escolar_en_Espana-Alimentando_Conciencias.pdf

El Gobierno Vasco es partidario del modelo de línea caliente como refleja, por ejemplo, que el diseño de los nuevos centros escolares ya no incluye un espacio para cocinar. El descontento con este modelo de gestión surgió desde su creación, pero ha aumentado en los últimos años desde que el Tribunal Vasco de la Competencia multó a las principales empresas de catering por pactar entre ellas los precios ¹³⁶, y cada vez hay más colectivos sociales y familias que defienden una mayor autonomía en la gestión del comedor. La cocina “*in situ*” permite que la comida sea más sabrosa, y si el centro escolar tiene autonomía en la compra de la materia prima, se pueden ofrecer unos alimentos de mejor calidad que ayuden a los productores del entorno y sin encarecer el precio del menú para las familias. Hay estudios que lo confirman ¹³⁷, y cada vez hay más centros interesados en ponerlo en práctica ¹³⁸. En el ámbito del País Vasco, el consorcio “*Gure platera Gure aukera*” (“*Nuestro plato Nuestra elección*”) ¹³⁹ formado por EHIGE, una asociación que agrupa a más de 500 AMPAs del País Vasco, y por Veterinarios Sin Fronteras (VSF) es, quizás, el punto de referencia más importante sobre este nuevo modelo de gestión de los comedores.

En este contexto, el objetivo de este trabajo es conocer la valoración que hacen las familias con hijos en la etapa de primaria sobre la comida que se ofrece en los comedores escolares (públicos y privados) del País Vasco, y si dicha valoración depende del modelo de gestión del comedor.

Llama la atención que sobre este tema de investigación sólo se dispone de una investigación referida al País Vasco. El consorcio que se acaba de mencionar ha hecho públicos recientemente los resultados de una encuesta con las opiniones de 4.472 madres y padres recogidas en noviembre de 2017 y procedentes de 251 comedores públicos del País Vasco ¹⁴⁰. Mientras nuestro estudio se limitará a la valoración de la comida entre escolares de primaria

136 “La Justicia confirma el pacto de los comedores escolares que causó sobrecostes millonarios”. Diario Vasco, 1 julio 2017 <http://www.diariovasco.com/gipuzkoa/justicia-confirma-pacto-20170701192005-nt.html>

137 Soares, P. et al (2017) “Compra de alimentos de proximidad en los comedores escolares de Andalucía, Canarias y Principado de Asturias”. Gaceta Sanitaria 31, págs.. 446-452 Vol 31

<http://gacetasanitaria.org/es/compra-alimentos-proximidad-los-comedores/articulo/S0213911117301796/>

138 “Los centros escolares de Urdaibai se dan la mano por un comedor sostenible y saludable”. El Correo, 21 noviembre 2017 <http://www.elcorreo.com/bizkaia/costa/centros-escolares-urdaibai-20171121212318-nt.html>

139 “Gure platera Gure aukera”: <http://www.gureplateragureaukera.eus/es/>

140 Ehige (2018) “Conclusiones de la encuesta sobre comedores escolares de los centros públicos de la CAV”. 21 páginas. <http://www.ehige.eus/es/eae-ko-ikastetxe-publikoetako-jantokien-inkestaren-emaizak/>.

en centros públicos y privados, el de Ehige abarca diferentes niveles educativos, pero sólo de la red pública, y analiza otros aspectos del servicio como la comunicación con las familias, las instalaciones, el horario o la formación del personal. Su estudio diferencia tres modelos de gestión: el de cocina central (ya sea línea caliente o fría), el de cocina en el centro donde las materias primas y el personal los aporta la empresa de catering, y el de los proyectos piloto antes mencionados. Los resultados que ofrece sobre la comida, ver Tabla 2, indican que la mayor satisfacción se encuentra entre las familias de los “centros piloto” (donde la AMPA gestiona el servicio), y la menor satisfacción es cuando la comida es preparada por una cocina central. La comida preparada en el centro por una empresa de catering alcanza un nivel de satisfacción intermedio entre los dos modelos anteriores.

Tabla 2. Porcentaje de familias satisfechas con distintos aspectos del comedor escolar según el modelo de gestión.

	Cocina central	Cocina en el centro	Centros piloto
¿Estás satisfecho/a con este tipo de comedor?	30	59	80
¿La cantidad de comida es apropiada a la edad de tu hijo o hija?	48	65	82
¿Estás satisfecho/a con el menú que comen tus hijos e hijas en el comedor?	35	57	82

Fuente: elaboración propia según los datos de la encuesta de Ehige (2018)

Fuera del País Vasco, tampoco hay muchos estudios. Un trabajo muy cercano a nuestros objetivos es el realizado por el Departamento de Educación de la Junta de Castilla y León entre las familias que emplean los comedores de los centros públicos de esa Comunidad Autónoma. En este caso, sólo autoriza dos tipos de gestión: la línea fría y la cocina in-situ con materias primas aportadas por las empresas de catering. Cada año realizan dos encuestas: una al terminar el primer trimestre y otra al finalizar el curso. A ella responden las madres que lo desean ya sea mediante una aplicación telemática o completando la encuesta en papel. Se ha querido acceder a este estudio, pero en internet sólo están disponibles las notas de prensa que emite el Departamento de Educación y las noticias que elaboran con ellas

los medios de comunicación ¹⁴¹. El Departamento de Educación de Castilla y León nos ha facilitado los datos referidos al final del curso 2016/17. Las valoraciones proceden de las 5.176 encuestas que incluyen a 7.328 usuarios de comedor (puede haber más de un usuario por familia) de 362 centros distribuidos por las 9 provincias de la Comunidad. A la pregunta “*En líneas generales, ¿está satisfech@ con el servicio de comedor escolar?*”, la puntuación media alcanzada es de 7,0, y mientras la línea fría recibe una valoración de 6,8 la cocina in-situ alcanza un 7,5. Hay que señalar que esta valoración se refiere al conjunto del servicio del comedor y no estrictamente a la comida ofrecida que, probablemente, recibirá una valoración inferior. Se observa, por tanto, que las familias valoran mejor el servicio del comedor cuando la comida es preparada en el propio centro. En coherencia con estos resultados, hay asociaciones de padres y madres que se muestran críticas con la línea fría y que defienden la cocina in situ como es el caso del *Grupo de Trabajo de Comedores de FEDAMPA Segovia* ¹⁴².

Nos encontramos, en conclusión, ante un tema de gran importancia, controvertido, y del que apenas hay información.

2. Metodología

Para recoger las opiniones de las familias sobre los comedores escolares del País Vasco se ofreció a los estudiantes de la asignatura “*Alimentación y cultura*” y de “*Sociología del Sistema Alimentario*” del Grado en Nutrición Humana y Dietética, así como a los de “*Sociología del Sistema Alimentario*” del Grado en Geografía y Ordenación del Territorio de la Universidad del País Vasco acudir a un centro escolar para entrevistar a familiares de los escolares. La mayoría de los 35 estudiantes que participaron en la recogida de información acudieron al centro escolar donde habían cursado sus estudios. Sin este trabajo de campo realizado por los estudiantes, esta investigación no se hubiera podido realizar.

Cada estudiante tenía que hacer entre 30 y 35 encuestas acudiendo al centro en un momento en que las madres o padres van a recoger a los hijos. Tenían que escoger a progenitores cuyos hijos estuvieran matriculados en primaria

141 “Los padres valoran con un 7,8 sobre 10 el servicio de comedor escolar de Cyl”. La Vanguardia, 9 julio 2017

<http://www.lavanguardia.com/politica/20170709/424019483569/los-padres-valoran-con-un-78-sobre-10-el-servicio-de-comedor-escolar-de-cyl.html>

142 “Nuevo escrito de FEDAMPA Segovia sobre comedores escolares”

<http://ampamarquesdelozoya.com/nuevo-escrito-de-fedampa-segovia-sobre-comedores-escolares/>

y se quedaran en el comedor. Si tenían más de un hijo en el comedor, las respuestas tenían que hacer referencia al de mayor edad. De esta forma, cada encuesta se refiere únicamente a un escolar.

Los estudiantes iban acreditados con una tarjeta identificativa, y explicaban el contenido y finalidad de la encuesta antes de realizarla. Las encuestas eran anónimas y las preguntas medían el grado de satisfacción ante distintos parámetros en una escala de 0 a 10. Finalmente, y tras realizar la encuesta, cada estudiante grababa las respuestas en una aplicación online que las iba registrando en una hoja de cálculo para su posterior análisis.

Las encuestas se realizaron entre octubre de 2017 y marzo de 2018. Se entrevistó a 1.120 familiares de 33 centros educativos distintos. Tras la fase de validación se anularon 287 encuestas por algunas de estas razones: los escolares estaban matriculados en un curso de infantil o secundaria (83 encuestas), la encuestadora consideraba que se había respondido a las preguntas de forma precipitada o de manera poco fiable porque otras madres habían estado oyendo las respuestas (155), o porque las respuestas carecían de consistencia como, por ejemplo, valorar con un 0 la calidad de la comida y valorar con un 10 la satisfacción general con la comida (49). Tras la eliminación de estas encuestas, se han empleado 833 encuestas para su análisis.

La mayoría de las encuestas hacen referencia a escolares de centros de Bizkaia (484 encuestas, el 58% de las encuestas válidas). En Araba se realizaron el 24%, y en Gipuzkoa únicamente el 18%. La muestra disponible no es proporcional al número de escolares que hay en cada Territorio, por lo que los resultados globales obtenidos no se puedan generalizar al conjunto del País Vasco. No obstante, sí permite dar respuesta a nuestro objetivo de investigación: determinar si las valoraciones de las familias varían en función del tipo de gestión del comedor. Se dispone de un número de encuestas semejante de cada uno de los tres ciclos de primaria, y de cada uno de los sexos (el 49% de las respuestas se refiere a niñas). También se cuenta con un número de opiniones semejante de quienes acuden a centros concertados (el 53,5%), o a públicos (un 46,5%). En este aspecto, la muestra se ajusta bastante a la realidad ya que, según los datos del Departamento de Educación, el porcentaje de escolares de primaria matriculados en un centro privado es del 48%.

En cuanto al “*tipo de gestión del comedor*” se han detectado los 7 tipos comentados anteriormente. El más frecuente ha sido el de “*Cocina central - línea caliente*”, al que se refieren el 37% de las opiniones recogidas, y al “*Cocina del centro - Catering*” con el 30% de las valoraciones. Al final, el 52% de las opiniones se refieren a comidas elaboradas fuera del centro, y el 48% restante a comidas preparadas en el mismo centro escolar.

Las encuestas obtenidas de cada tipo de gestión varían según la titularidad del centro. Se observa que en los concertados lo más frecuente son dos tipos: “Cocina del centro – catering” (el 41% de las opiniones) o “Cocina central – línea caliente” (el 37% de las opiniones).

Tabla 4. Número de encuestas realizadas según el tipo de gestión del comedor y la titularidad del centro

	Concertada		Pública		TOTAL	
	Abs	%	Abs	%	Abs	%
Cocina central – Línea caliente	167	37,4	143	37,0	310	37,2
Cocina central – Línea fría	68	15,2	56	14,5	124	14,9
Cocina del centro – Catering	183	41,0	66	17,1	249	29,9
Cocina del centro – Centro escolar	28	6,3	--	--	28	3,4
Cocina del centro – AMPA	--	--	35	9,0	35	4,2
Cocina del centro – AMPA – Educación	--	--	33	8,5	33	4,0
Cocina del centro – Catering – Educación	--	--	54	14,0	54	6,5
TOTAL	446	100,0	387	100,0	833	100,0

3. Resultados

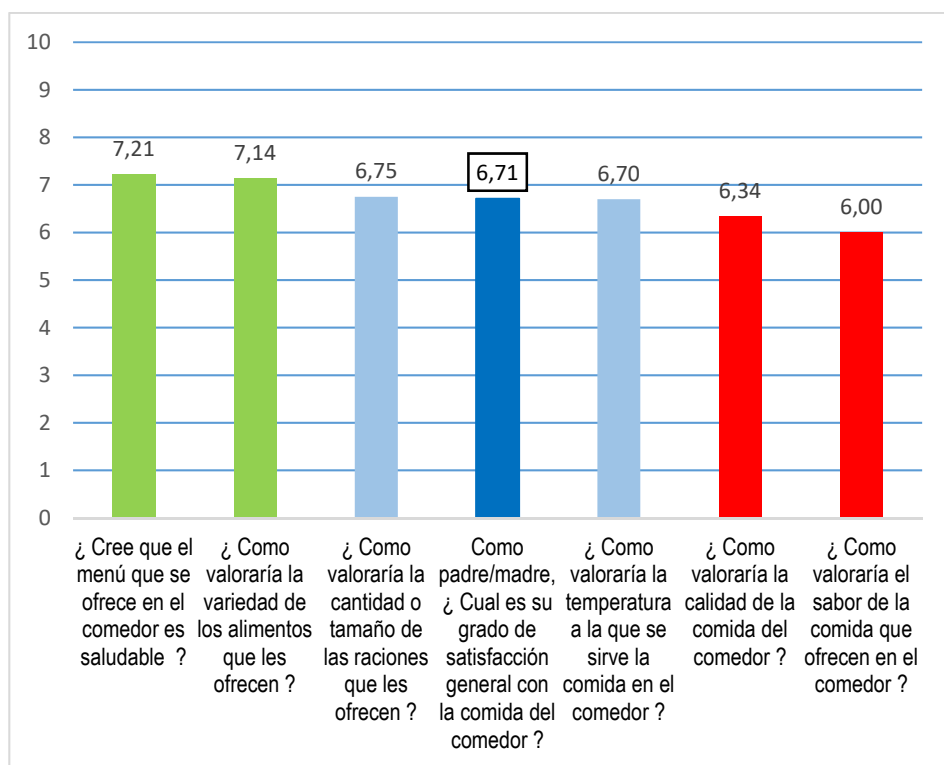
La encuesta pedía a las familias que, a partir de lo que cuenta su hijo, valorasen seis aspectos relacionados con la comida como la cantidad servida, la variedad de alimentos ofrecidos, o el sabor. También se incluía una pregunta que medía el grado de satisfacción general con la comida. Esta pregunta, formulada al final, trataba de resumir la valoración general que hacían de la comida.

Se ha calculado la valoración media concedida a cada uno de los aspectos, así como la satisfacción general. Como se ha indicado en el capítulo metodológico, estas puntuaciones no pueden generalizarse al conjunto de escolares de primaria del País Vasco, pero sí permiten detectar los aspectos de la comida que están mejor y peor valorados. Lo peor, con una valoración de 6,00 sobre 10, es el sabor de la comida. También la calidad de la comida es vista de forma poco adecuada (6,34). Es en el sabor y en la calidad, identificado en la Gráfica 1 de color rojo, donde debe de hacerse un mayor esfuerzo de mejora en la comida ofrecida a los escolares de Primaria. Por el contrario, lo mejor valorado es que el menú es saludable y variado (7,21 y 7,14 respectivamente), y aparece identificado en la Gráfica 1 de color verde. La satisfacción general se encuentra en una posición intermedia (6,71), lo

cual sugiere que las respuestas sobre la satisfacción general son un buen indicador de la valoración general sobre la comida.

El grado de satisfacción guarda una relación lineal significativa con los seis aspectos analizados, pero la relación es especialmente fuerte con el sabor (correlación de Pearson de 0,762), con la calidad (0,732), y con el carácter saludable del menú (0,732). Estos tres aspectos parecen los más decisivos en la satisfacción general y dos de ellos son los peor valorados por las familias: el sabor de la comida y la calidad de la comida.

Gráfica 1. Valoración media de cada uno de los aspectos de la comida analizados.

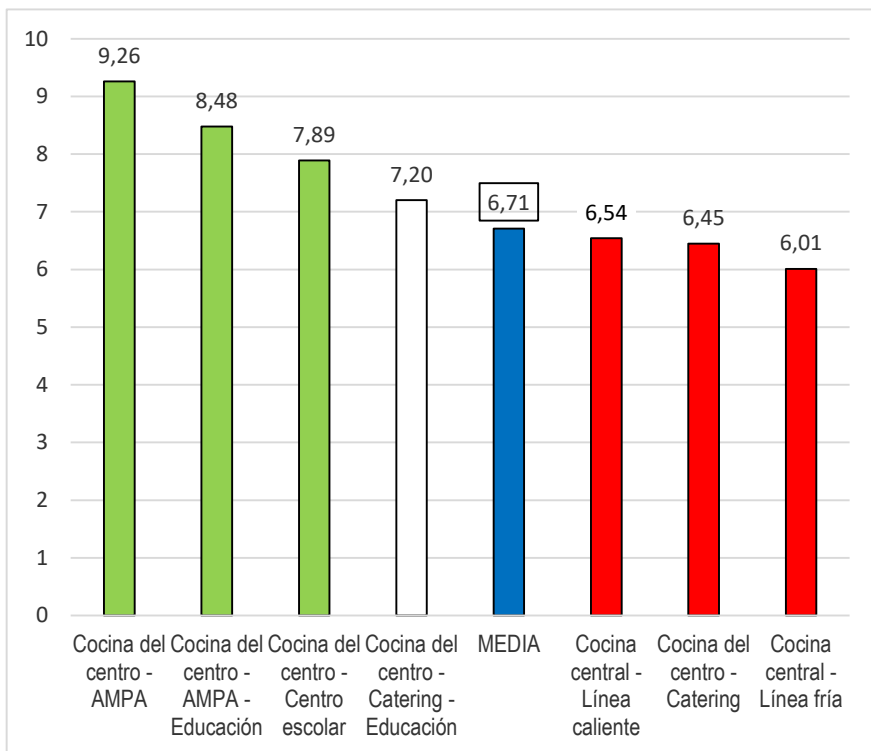


En este artículo se va a presentar únicamente la valoración sobre la satisfacción general con la comida del comedor. Esta satisfacción es relativamente baja, de 6,71 puntos ¹⁴³. Las familias más satisfechas son las que tienen a sus hijos en centros con una gestión del tipo “Cocina del centro – AMPA” con una puntuación de 9,26. Por el contrario, las menos satisfechas son las que los envían a centros que organizan la comida mediante el sistema “Cocina central – Línea fría” (6,01). Las pruebas estadísticas realizadas confirman que estas diferencias son significativas, por lo que se puede afirmar que el grado de satisfacción depende del tipo de gestión que tenga el centro escolar al que acuden ¹⁴⁴. En la Gráfica 2 pueden verse los modelos de gestión mejor valorados en color verde, y los peor valorados en color rojo.

143 Podría pensarse que es difícil obtener altos niveles de satisfacción cuando se cocina para un número elevado de comensales, pero esta idea no parece cierta: los ocho centros que tienen una mejor valoración (superior a 7,5 puntos) tienen a diario entre 221 y 750 comensales.

144 Al comparar estas puntuaciones medias el estadístico de Kruskal-Wallis arroja una significatividad de 0,000. Se ha empleado esta prueba no-paramétrica ya que la distribución de la variable ni se ajusta a una distribución normal (la significatividad del test Kolmogorov-Smirnov es de 0,000), ni hay homogeneidad de las varianzas (la significatividad del estadístico de Levene es de 0,000). También se ha realizado la prueba chi-cuadrado relacionando cada tipo de gestión con el número de personas que daba una opinión entre 0 y 10, y también la significatividad alcanzada es de 0,000.

Gráfica 2. Como padre/madre, ¿cuál es su grado de satisfacción general con la comida del comedor?, según el tipo de gestión del comedor?



Los niveles más bajos de satisfacción corresponden a cuando la comida se ha elaborado en una cocina central (sobre todo si es línea fría), o se cocina en el centro con materia prima y personal aportado por la empresa de catering (6,45). Por el contrario, la mayor satisfacción es cuando se cocina en el propio centro, y es el personal del centro o la AMPA quien decide como abastecerse de las materias primas. Los casos en que se cocina en el centro con materias primas del catering y personal de cocina del Departamento de Educación, la valoración alcanza un nivel intermedio (7,20).

Dentro de estos valores medios, existen ciertas diferencias en función de la empresa de catering que abastece al centro escolar. En línea caliente, por ejemplo, la valoración más alta corresponde a *Gastronomía Baska* con 8,40, y la más baja a *Gasca* con 5,86 (2,54 puntos de diferencia). En el caso de que se cocine en el centro con materia prima y personal de la empresa

de catering, las diferencias son aún mayores, de 3,41 puntos (7,63 de *Ausolan* y 4,22 de *Goñi*). Estos resultados no pueden considerarse como valoraciones de cada empresa porque se han empleado pocos centros en el análisis. Lo que sí permite concluir, es que no todas las empresas ofrecen la misma calidad de servicio.

Tabla 4. Como padre/madre ¿cuál es su grado de satisfacción general con la comida del comedor?. Según el tipo de gestión del comedor y la empresa de catering

		Media	Abs
Cocina central – Línea caliente	Ausolan	6,77	77
	Gasca	5,86	92
	Gastronomía Baska	8,40	35
	Goñi	6,25	12
	Gure Etxea	6,40	20
	Magui	6,14	56
	Tamar	6,94	18
	TOTAL	6,54	310
Cocina central – Línea fría	Ausolan	6,04	77
	Gasca	5,96	46
	TOTAL	6,01	123
Cocina del centro – Catering	Ausolan	7,63	65
	Gasca	6,81	63
	Gastronomía Baska	6,07	55
	Goñi	4,22	36
	Seral	6,73	15
	Sukalgarbi	6,33	15
	TOTAL	6,45	249
Cocina del centro – Centro escolar		7,89	28
Cocina del centro – AMPA		9,26	35
Cocina del centro – AMPA - Educación		8,48	33
Cocina del centro – Catering - Educación		7,20	54
TOTAL		6,71	818

4. CONCLUSIONES

El nivel de satisfacción de las familias del País Vasco con la comida que reciben sus hijos e hijas de primaria en el comedor escolar varía en función del modelo de gestión del comedor. La satisfacción mayor, con 9,26 sobre 10, se ha encontrado entre quienes acuden a un centro donde la comida se elabora en el centro y es la propia AMPA la que se encarga tanto de aprovisionarse de las materias primas con las que se cocinará en el centro como de gestionar la contratación del personal de cocina y de comedor. La AMPA se aprovisiona de diferentes productores del entorno, con lo que favorece la economía del entorno. Curiosamente, es el único centro incluido en este estudio que no recibe una ayuda del Gobierno Vasco para el servicio del comedor, y las familias que lo emplean abonan lo mismo que el resto de las familias. Parece que hay otras formas eficaces de abaratar los costes de la comida escolar además de la economía de escala que ofrecen las empresas de catering.

Otros tipos de gestión que también alcanzan un nivel de satisfacción alto es “Cocina del centro – AMPA – Educación” (con una puntuación de 8,48), y “Cocina del centro – Centro escolar” (con 7,89). El primero corresponde a un centro público y el segundo a uno concertado. Lo que tienen en común es que, además de cocinar en el propio centro escolar, es el personal del centro (ya sea desde la AMPA o empleados del centro privado) quienes se encargan de las compras. Parece que este aspecto es crucial en la satisfacción de las familias, pues cuando se cocina en el centro, pero las materias primas proceden de una empresa de catering, el nivel de satisfacción desciende a un 6,45 y resulta similar a la “línea caliente”. El simple hecho de cocinar en el centro, no garantiza una mayor satisfacción entre las familias.

La peor valoración recae en aquellos centros en que la comida viene ya preparada como “línea fría” que obtiene únicamente una puntuación de 6,01. Parece evidente el descontento que genera este modelo pues las dos empresas de catering de las que se ha obtenido información alcanzan una valoración igualmente mala.

Las valoraciones que reciben las distintas empresas de catering son muy distintas. En el caso de la “línea caliente”, la valoración varía 2,54 puntos (entre 5,86 y 8,40), y entre las que aportan a la cocina del centro las materias primas y el personal de cocina, la variación es mayor; de 3,41 puntos (entre 4,22 y 7,63). Todo parece indicar que no todas las empresas ofrecen la misma calidad de servicio, por lo que la satisfacción de las familias dependerá de la empresa de catering que le haya correspondido al municipio donde se encuentra el centro escolar. El Gobierno Vasco debería controlar que todas las empresas ofrecen la misma calidad de servicio y, en consecuencia, a todas las familias.

No se sabe si los resultados obtenidos son generalizables al conjunto del País Vasco, aunque no pueden ser muy distintos si se tienen en cuenta que los modelos de gestión más frecuentes alcanzan unos valores de 6,5 y 6,4. De cara al futuro, habría que recoger opiniones en más centros tal como ocurre en otras Comunidades Autónomas y hacer públicos los resultados.

Las instituciones deberían tener mayor flexibilidad en la gestión de los comedores públicos, y además del modelo diferido y directo que contemplan en la actualidad, permitir que los centros que deseen tener un modelo menos centralizado y más cercano puedan ponerlo en práctica ¹⁴⁵. Ya ha quedado demostrado que sí es posible hacerlo. Con ello favorecerían el cumplimiento de varios de los aspectos que incluye el *Derecho a la alimentación* como aportar una dieta equilibrada, sabrosa, con menos desperdicios y que genera mayor satisfacción a quien la consume. Se conseguiría también un modelo alimentario más sostenible: socialmente porque mantiene los empleos del entorno y ambientalmente porque se evitan las consecuencias de los “*alimentos kilométricos*”. Y es que, estos comedores forman parte de las nuevas políticas alimentarias que están surgiendo para avanzar hacia un modelo alimentario más sostenible ¹⁴⁶. Finalmente, no hay duda que un modelo de comedor menos externalizado aporta otras ventajas como fortalecer los lazos de la comunidad educativa, y que sea más fácil educar a los escolares sobre la producción y preparación de los alimentos.

No obstante, las instituciones deberían mantener el modelo con empresas de catering para aquellos centros que no pueden o no quieren implicarse en la gestión del comedor. Para estos casos, deberían modificar las actuales cláusulas de licitación para que puedan concursar empresas de menor tamaño, y que sea obligado que una parte de los alimentos y sus proveedores cumplan ciertas condiciones sobre el origen, la forma de producirlos, o el tipo de empresa que los elabora.

145 Un texto útil para crear estos comedores es el de: Gros, A. (Coord) (2010) “¡ A comer !. Manual para la introducción de alimentos ecológicos y de proximidad en las escuelas”. Generalitat de Catalunya. 104 páginas. http://pae.gencat.cat/web/.content/al_alimentacio/al01_pae/05_publicacions_material_referencia/arxiu/manual_a_comer.pdf

146 Morán, N. , “Propuestas, iniciativas y experiencias para alimentar el Pacto de Milán”. Papeles de relaciones ecosociales y cambio global vol. 139, 2017, págs.121-132

CAPÍTULO VIII

LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA Y LOS HUERTOS URBANOS: VÍNCULOS PARA LA INTEGRACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

María Rosario Alonso Ibáñez

Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Oviedo

Gloria Doménech Martínez

Profesora de Derecho Administrativo de la Universitat Politècnica de València

SUMARIO

- 1.- La alimentación en el contexto del desarrollo urbano sostenible.
- 2.- Garantizar modelos de consumo y producción sostenibles.
- 3.- El papel estratégico de las ciudades.
- 4.- Los huertos urbanos como sistema modular.
 - 4.1. la ubicación y los objetivos de los huertos urbanos.
 - 4.2. Los sectores de la población a los que se dirige, requisitos y atribución.
 - 4.3. La concesión, duración, revocación y extinción de la autorización de uso de los huertos urbanos.
 - 4.4. Las obligaciones del adjudicatario de un huerto urbano.

1. La alimentación en el contexto del desarrollo urbano sostenible

En España, el derecho a una alimentación adecuada está reconocido en distintos tratados ratificados por el Estado español, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Protocolo Facultativo. Sin embargo, hasta el momento no se ha producido un reconocimiento constitucional ni se ha desarrollado su contenido en el derecho interno¹⁴⁷.

El estudio del derecho a una alimentación adecuada presenta innumerables aproximaciones. Una de ellas es la que afrontamos en este trabajo, que se ocupa de contextualizar la “alimentación” con la ciudad, con el desarrollo urbano, con la política urbana en definitiva, y dentro de ella, con las modalidades de consumo y producción sostenible.

El reconocimiento de que el modelo de desarrollo que se ha implementado en las últimas décadas no es sostenible ni desde el punto de vista económico (distribución de bienes), social (inequidad de derechos y oportunidades), ni ambiental-material (cambio climático, degradación de los recursos naturales) está precisamente en la base de la Agenda 2030 de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, que se singulariza por comprender objetivos que se caracterizan por ser indudablemente su naturaleza universal, integradora, indivisible o transversal. Todos los ODS dan contenido al propio concepto de desarrollo sostenible, que de esta manera ha venido a alcanzar mayor concreción como concepto. El desarrollo sostenible, a pesar de su ambigüedad y las contradicciones que el término encierra, se ha convertido en el marco de referencia de todas las políticas, actuaciones y estrategias internacionales y comunitarias, y, más allá, en lo que nos interesa, tiene en el ordenamiento urbanístico español un valor jurídico. La legislación lo ha positivizado como principio jurídico, y la práctica judicial incluye en sus decisiones, de manera ya generalizada, apelaciones a este principio como criterio hermenéutico.

Lo que está en juego cuando hablamos, en general, de desarrollo sostenible está bien identificado, y sus objetivos están ampliamente compartidos. Pero no pasa lo mismo con los métodos y los medios que nos permitan atender a esos objetivos. Hoy el debate jurídico no está en los retos del desarrollo urbano sostenible, ni siquiera en las herramientas o instrumentos a su servicio, que comienzan a ser conocidos. Las mayores incertidumbres en el análisis jurídico están en el método, en cómo hacer operativo el principio, no en si existe o no como principio vinculante.

147 Así se reconoce en el Documento “El derecho a la alimentación en España: desafíos y propuestas. Aportación del ODA-E y ODA-ALC a la cumbre internacional parlamentaria de Madrid en 2018

2. Garantizar modelos de consumo y producción sostenibles

Por lo dicho, el desarrollo sostenible no debiera tener una consideración subsidiaria en el ordenamiento español. Tampoco en el Derecho urbanístico.

Hay muchas razones del porqué el concepto del desarrollo sostenible, que inicialmente se configura en torno al medio ambiente, cada vez se focalice más en lo urbano, hasta el punto que es ya un lugar común sostener que los mayores progresos hacia la sostenibilidad se van a decidir en un futuro próximo, fundamentalmente, en las ciudades.

La ciudad, en la complejidad de formas urbanas que hoy presenta, es el escenario donde se está desarrollando un debate de profunda reconsideración de las políticas públicas que deban ordenarla, no siendo ni útiles ni suficientes las aproximaciones tradicionales de carácter específicamente urbanístico y local. Identificar bien los retos y requerimientos debe ser el punto de partida para poder emprender nuevas políticas de ciudad, políticas que van a requerir renovación de planteamientos de fondo, clarificación de conceptos, y reglas y principios jurídicos de referencia. Estamos por tanto ante un reto para el urbanismo y para su marco jurídico, el Derecho urbanístico, que debe adecuarse a las nuevas, o no tan nuevas, demandas. Y uno de esos requerimientos es el que tiene que ver con garantizar el consumo y la producción sostenible.

La Agenda 2030 de Naciones Unidas parte del reconocimiento de que los modelos lineales de crecimiento/desarrollo prevalentes hasta ahora –modelos que pretenden implementar en los países empobrecidos nuestros modos de producción y consumo– no son un escenario posible, deseable ni sostenible. Al contrario; un proceso de desarrollo real pasa, como bien indica el ODS 2, por “garantizar modalidades de consumo y producción sostenible” para toda la humanidad, y ello implica una revisión profunda de los modelos de desarrollo del norte, una reducción del despilfarro, de la explotación laboral y de la irresponsabilidad política e individual en los procesos de consumo y producción.

La reconsideración de nuestros viejos modos de intervenir en la ciudad está en la base de las exposiciones de motivos de las leyes urbanísticas que se hemos producido en la última década, pero resulta paradójico que las reglas e instrumentos que la ordenación urbanística predispone apenas han cambiado, y difícilmente posibilitan el desarrollo de políticas de nuevo cuño. En realidad, la legislación urbanística vigente apenas hace perceptible que el urbanismo está inmerso en una profunda crisis, y ha terminado haciendo del planeamiento un instrumento cada vez más complejo, en sus contenidos, en su tramitación, y en su gestión, alejado de los desafíos de las nuevas políticas que las ciudades necesitan. Es una legislación que permanece anclada en la reglamentación para la transformación urbanística del suelo, esto es, para facilitar eso que se ha dado

en llamar el proceso urbanístico y edificatorio, donde quedaría condensado el entero Derecho urbanístico.

Hoy nada parece serle ajeno a la política que las ciudades, su población, demandan. Una eclosión de conceptos y explicaciones –aspiran a reinterpretar lo urbano. Nada le es ajeno a lo “urbano”. Incorpora plurales ámbitos sectoriales: mercado de trabajo, planificación, vivienda, medio ambiente, seguridad, salud, movilidad, economía, cultura, inclusión social, eficiencia energética, entre otros. Obliga a tomar en consideración plurales aspectos, sociales, económicos, medioambientales y culturales, aspectos que deben tomarse en consideración con un enfoque integrado, que asegure una sólida coordinación horizontal, transectorial y vertical de las actuaciones públicas. La integración coordinada de todos estos aspectos está llamada a ocupar el papel esencial de la política por y para la ciudad, como nunca antes lo ha tenido.

A esto se reconduce el debate del tan manido desarrollo urbano sostenible, que no deja de ser otra cosa que el desarrollo urbano duradero y garantizador de calidad de vida para toda la población, y no para unos pocos que se puedan beneficiar de intervenciones urbanísticas puntuales, en el mejor de los casos porque de lo que se trata ya no es solo de buscar soluciones a “las partes” de la ciudad, sino de no generar más efectos perversos con las intervenciones públicas; es decir, de actuar para que funcione de manera integrada el entero sistema urbano, donde “todo” se relaciona con “todo”, y sin actuar sobre “todo” difícil será hablar de cambios en la buena dirección.

Garantizar modalidades de consumo y producción sostenible debe ser por tanto también componente ineludible del propio desarrollo urbano.

3. El papel estratégico de las ciudades

Que las ciudades juegan en este sentido un papel estratégico para el desarrollo de los sistemas alimentarios sostenibles y la promoción de dietas saludables es el punto de partida del llamado Pacto de Política Alimentaria Urbana de Milán de 15 de octubre de 2015, abierto desde entonces a la adhesión de Alcaldes y representantes de las autoridades locales¹⁴⁸, y convertido en la actualidad en el primer protocolo internacional en materia alimentaria en el ámbito municipal, orientado a desarrollar sistemas alimen-

148 Urban Food Policy Pact. A este pacto se han adherido hasta la fecha las siguientes ciudades españolas: Alcalá de Henares, Barcelona, Bilbao, Córdoba, Fuenlabrada, Godella, Granollers, Madrid, Málaga, Menorca, Mérida, Mieres, Navas, Oviedo, Las Palmas de Gran Canarias, Pamplona/Iruña, Rivas Vaciamadrid, San Sebastián/Donostia, Santiago de Compostela, Valencia, Villanueva de la Cañada, Vitoria-Gasteiz y Zaragoza.

http://www.foodpolicymilano.org/wp-content/uploads/2015/10/Milan-Urban-Food-Policy-Pact_SPA.pdf

tarios sostenibles. Incluye un Marco de Acción estratégico con recomendaciones para crear un contexto favorable para una acción eficaz, promover dietas sostenibles y nutritivas, asegurar la equidad social y económica, promover la producción alimentaria, mejorar el abastecimiento y la distribución alimentaria y limitar el desperdicio de alimentos. Todo ello dada la estrecha relación existente entre las políticas alimentarias y muchos otros desafíos y políticas a nivel urbano, tales como la pobreza, la protección social y sanitaria, la higiene y los servicios higiénico-sanitarios, la planificación del uso del territorio, los transportes y el comercio, el sector energético, la instrucción, y la capacidad de reacción a las catástrofes.

En este contexto, la agricultura urbana y periurbana ofrecen diferentes oportunidades para la conservación e integración de la biodiversidad en el contexto urbano/regional y en los sistemas alimentarios, contribuyendo así en la creación de sinergias entre seguridad alimentaria y nutricional, los servicios relacionados a los ecosistemas y el bienestar humano. Es por ello que nos ocuparemos a continuación de una de sus manifestaciones: los huertos urbanos.

4. Los huertos urbanos como sistema modular

Abordaremos el estudio de los huertos urbanos desde su concepción como un sistema modular, que permite el apoyo social a determinados sectores de la población a la vez que ofrece un espacio de esparcimiento y la posibilidad de producir alimentos para su autoconsumo, promoviendo una alimentación más sana con hábitos más saludables. Además, permite conocer las técnicas de cultivo de la agricultura tradicional, fomentando la adquisición de valores que motiven a interesarse por conservar la biodiversidad y los habitats naturales de las especies hortícolas y autóctonas, promoviendo las relaciones personales y el relevo generacional.

Desde esta perspectiva, los huertos urbanos deben ser entendidos como el instrumento efectivo para aliviar la presión del paisaje urbano, una gestión sostenible de los espacios verdes, mejoran la repoblación de insectos polinizadores, favoreciendo la presencia de aves y diversificando las especies y el número de plantas. Son elementos de integración y coexistencia entre el campo y la ciudad, entre naturaleza y urbe. Representan una apuesta clara por el fomento de la autoalimentación, la sensibilización ambiental de la ciudadanía y la transmisión de la agricultura tradicional.

A través de los huertos urbanos se pretende propiciar una alternativa de entretenimiento y disfrute para los adjudicatarios a través del fomento de valores sociales como son la sensibilización ambiental, el respeto hacia el entorno, el desarrollo sostenible dentro del municipio, la gestión racional de recursos, la alimentación sana, el consumo responsable y la participación ciudadana entre otros principios.

4.1. La ubicación y los objetivos de los huertos urbanos

La explotación de los huertos se sitúa, por lo general, en terrenos de dominio público, si bien tienen la naturaleza jurídica de uso privativo de bienes de dominio público¹⁴⁹, en algunos supuestos las Administraciones los sitúan en terrenos privados¹⁵⁰ a los que se accede por la administración a través de un título habilitante para después ceder su uso de forma individual, como luego se dirá. La superficie total disponible para esta práctica se subdivide hasta conseguir parcelas de aproximadamente 80m²¹⁵¹.

Por parte de las administraciones se propone como objetivos diversos, si bien, podemos destacar, entre ellos, por ser de nuestro interés:

1. Ofrecer la posibilidad de producir alimentos para el autoconsumo, promoviendo una alimentación más sana con hábitos más saludables.
2. Apoyo social a determinados sectores de la población.
3. Ofrecer un espacio de esparcimiento y actividad productiva para la población residente en el municipio, especialmente dirigido a colectivos más desprotegidos.
4. Recuperar espacios inutilizados o carentes de aprovechamiento de titularidad municipal
5. Promover la educación ambiental, mediante la producción hortícola a pequeña escala con finalidad educativa.
6. Establecer y valorar las relaciones entre el medio ambiente y las actividades humanas.
7. Facilitar el contacto directo y la manipulación de elementos hasta entonces extraños y lejanos como la tierra, las plantas, el agua, etc... proporcionando experiencias enriquecedoras.
8. Conocer las técnicas de cultivo tradicionales, con especial referencia a la ecológica.
9. Fomentar la adquisición de una serie de valores que motiven a interesarse por conservar la biodiversidad y los hábitats naturales de las especies hortifrotícolas tradiciones y autóctonas.
10. Promover las relaciones personales y el relevo generacional.

149 Art. 85.3 de la Ley 23/2003, de 3 noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas

150 Como ha ocurrido en convocatorias anteriores en la ciudad de Gandia (Valencia)

151 En el caso del Ayuntamiento de Alberic (Valencia)

4.2. Los sectores de la población a los que se dirige, requisitos y atribución.

A través de los acuerdos adoptados por la Junta de Gobierno del municipio, en cada una de las convocatorias, se primará a determinados sectores de la población municipal del uso de dicho suelo. Por lo general aquellos colectivos¹⁵² a los que se suele dirigir son: personas jubiladas, en paro, discapacitadas, u otros sectores de la población que se consideren necesitan de esta protección. También pueden ser objeto de consideración especial los colegios, las asociaciones, o instituciones sin ánimo de lucro del municipio.

En cuanto a los requisitos para poder ser titulares de la autorización de una parcela son las generales para cualquier solicitud ante la administración, además por la naturaleza del bien a atribuirse, se requerirá:

- a. Ser vecino de la ciudad, municipio o entidad donde se ubiquen y acreditar dicha vecindad con el empadronamiento anterior a la fecha de la convocatoria.
- b. Pertener al grupo al cual van dirigidas estas medias. A título de ejemplo, podemos citar entre estas aquellas referidas a encontrarse en:
 - b.1. Situación legal de desempleo además de acreditar la situación socioeconómicas débil a través de informe emitido por el departamento municipal de servicios sociales;
 - b.2. En situación legal de pensionista o jubilado; declaración de incapacidad,
 - b.3. Cualquier otra que en su caso se determine por el Junta de Gobierno en la respectiva convocatoria.
- c. En el caso de tratarse de centros de enseñanza del municipio, asociaciones inscritas en el Registro municipal de asociaciones, instituciones sin ánimo de lucro y con un proyecto prioritario de ayuda a personas con pocos recursos o necesidades especiales.

Generalmente se limita la presentación a una sola solicitud por unidad familiar o por pertenencia a un colectivo determinado, ello con el fin de que el abanico de vecinos favorecido por la adjudicación de las parcelas sea la mayor posible. La transgresión de esta regla conlleva la inadmisión de todas y cada una de las solicitudes presentadas.

152 Ayuntamiento de Alberic, en de la Ordenanza Municipal Reguladora del Procedimiento de Otorgamiento de Autorizaciones Demaniales y del Régimen Jurídico de los Huertos Urbanos del Término Municipal de Alberic.

Las **solicitudes** presentadas tendrán el mismo tratamiento y régimen jurídico aplicable que en cualquier otro supuesto en los que intervenga el Ayuntamiento debiendo someterse al régimen jurídico de la Ley 39/2015¹⁵³, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

La atribución se realizará por sorteo en cada uno de los sectores de la población y en el orden que se determine en cada convocatoria. El sorteo, cuando el número de solicitudes es menor que el de parcelas disponible, determinará la adjudicación concreta de la parcela entre los aspirantes. En el supuesto de que existan mayor número de solicitudes que parcelas a distribuir, se efectuarán dos sorteos el primero para determinar a qué solicitudes se atribuye parcela y el segundo para su adjudicación concreta. Además, con aquellas solicitudes que en el primer sorteo no tengan adjudicación de parcela se formara una bolsa que tendrán prioridad en la atribución de aquellas que queden vacantes durante el tiempo de duración de la adjudicación. Esta lista de espera de cada sector quedará anulada cuando finalice la convocatoria no teniendo ningún privilegio en convocatoria posterior de un nuevo procedimiento de otorgamiento de autorizaciones.

4.3. La concesión, duración, revocación y extinción de la autorización de uso de los huertos urbanos

Por acuerdo de la Junta de Gobierno Local se efectuará la adjudicación y expedirá las correspondientes autorizaciones demaniales para el uso privativo de los huertos urbanos a los adjudicatarios. Con respecto a estas autorizaciones podemos establecer parangón con las concedidas por los Ayuntamientos a los dueños de los bares y restaurantes con respecto a las terrazas de dichos establecimientos situadas en la vía pública, en tanto, en cuanto, en el supuesto de explotación de los huertos urbanos situados en terreno de dominio público, nos encontramos ante un supuesto de uso exclusivo, privativo, de los bienes de domicilio público que necesita de una concesión y no una mera licencia¹⁵⁴.

¹⁵³Que entro en vigor el 02/10/2016, aquellas convocatorias tramitadas con anterioridad se regirán por la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

¹⁵⁴ Tribunal Superior de Justicia de Murcia, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), Sentencia núm. 912/2000 de 21 octubre (JUR 2000\31066), en cuyo texto se contiene "...que el conocimiento por parte de la Administración de la ocupación de sus bienes, su tolerancia de esta ocupación e incluso el cobro de impuestos o tasas no puede considerarse en ningún caso como equivalente a la existencia de un título que legitime la ocupación del precarista, pues dicho título sólo se adquiere mediante la solicitud y obtención de la correspondiente autorización o concesión ..."

La participación, a través de la correspondiente solicitud, de otorgamiento de autorizaciones demaniales para la explotación de los huertos urbanos supondrá la aceptación de las normas establecidas en la Ordenanza Municipal que los regule. Dicha autorización se concederá en precario, pudiendo ser revocada o modificada en cualquier momento por causas justificadas, derivadas del incumplimiento de las mismas o por razones de fuerza mayor debidamente acreditadas, sin que el adjudicatario pueda tener derecho a indemnización o compensación alguna. También podrá incoarse expedientes sancionadores en su caso. La administración podrá desahuciar en vía administrativa¹⁵⁵, a los poseedores de los huertos una vez extinguido el plazo por el que se concedió la autorización en caso de no dejarlo libre expedito y a disposición de la administración.

La duración de estas autorizaciones de uso demaniales para el uso privativo de los huertos urbanos a los adjudicatarios se determina en las respectivas Ordenanzas, pero no podemos desconocer que el ciclo agrícola es importante y por ello debería establecerse un periodo que abarque más de un año natural, permitiendo al usuario que plante su cosecha y pueda recolectar los frutos de la misma. No obstante, hemos encontrado algún modelo cuya duración se limita a doce meses, en cuyo caso, se deberá prever que, de existir cosechas pendientes de recolección, éstas serán recogidas por los nuevos adjudicatarios.

En el supuesto de que una parcela asignada permaneciera desatendida o con evidencias de abandono durante más de tres meses sin justificación razonada, previa audiencia del usuario, podrá revocarse la autorización. La parcela cuya autorización de uso haya sido revocada podrá asignarse de nuevo, por el tiempo que resta de vigencia a la primera persona de la bolsa de la lista de espera de la sección correspondiente. No obstante en el supuesto de que el adjudicatario no pudiera atender el huerto de forma temporal, esto es, por enfermedad, vacaciones, etc..., podrá delegar los cuidados en otra persona, para ello será necesario presentar ante la administración la correspondiente autorización. Autorización que deberá contener indicación del motivo por el cual se produce y la duración de la delegación. Dicha delegación nunca podrá ser entendida como una transferencia de autorización por parte del titular.

La autorización demanial para explotar los huertos urbanos adjudicados podrá extinguirse por las siguientes causas:

1. Muerte o incapacidad sobrevenida del adjudicatario.
2. Caducidad por vencimiento del plazo de la autorización.

¹⁵⁵ Art. 59 de la Ley 33/2003 de 3 de noviembre del Patrimonio de las Administraciones públicas.

3. Revocación de la autorización
4. Desistimiento de la persona autorizada
5. Mutuo acuerdo
6. Desaparición del bien, o agotamiento del aprovechamiento
7. No destinar la parcela al cultivo agrícola
8. Cualquier otra causa prevista en la propia Ordenanza que regule la autorización y en las condiciones generales o particulares de la autorización.

4.4. Las obligaciones del adjudicatario de un huerto urbano.

Como hemos señalado en líneas anteriores, la solicitud de una autorización para la explotación de los huertos urbanos supone la aceptación del contenido de la Ordenanza Municipal que los regula. Por lo general, el régimen jurídico de uso de los huertos urbanos en las distintas Ordenanzas Municipales que hemos tenido oportunidad de analizar, es semejante.

La explotación del huerto urbano restringe la actividad agraria a los límites señalados en la parcela asignada, debiendo hacer un buen uso de dicha superficie atendiendo al carácter demanial de la autorización concedida y las normas de uso contenidas en la propia Ordenanza Municipal.

Teniendo la explotación una finalidad de autoconsumo, educativa, de ocio y social no se autoriza la realización de ningún negocio jurídico sobre la misma. Se prohíbe el arriendo o cesión a terceras personas, ni tampoco un uso distinto. Esa misma naturaleza impide que los productos obtenidos puedan ser comercializados, debiendo destinarse al propio consumo, o en su caso a la donación, en especial a entidades asociativas y sin ánimo de lucro. No es extraño que la totalidad de la cosecha o el excedente de la misma se ceda a hospitales o entidades e instituciones benéficas sin ánimo de lucro. Pensemos en lo reducido de la superficie de las explotaciones, circunstancia que no permite el mantenimiento de un abastecimiento regular, impidiendo con ello la comercialización o venta del producto de forma sostenida en el tiempo haciendo quizás inviable este extremo.

El adjudicatario se obliga a cultivar el terreno cedido con la diligencia de un buen labrador¹⁵⁶, aprovechando sus frutos, cuidando y realizando cuantas reparaciones ordinarias sean necesarias sin derecho a exigir indemnización alguna durante la vigencia de dicha autorización.

Los usuarios deberán mantener en todo momento la parcela adjudicada en perfecto estado de limpieza y conservación respetando los elementos que

156 Cualidad que no ésta definida en ningún código.

las dividen y separan del resto, esto es, cercas y demás elementos de delimitación, quedando totalmente prohibida su manipulación, así como la extralimitación de la actividad agrícola más allá de la zona acotada atribuida. Las zonas comunes deberán respetarse y abstenerse de realizar cualquier tipo de labor agrícola, poda o plantación en dichas zonas. En general, los encargados de atender las de ocio y comunes será el personal de la administración que tengan encomendada el mantenimiento de las instalaciones.

Las personas a cuyo favor se ha autorizado la explotación del terreno podrán utilizar aquellas herramientas manuales y el material estrictamente necesario para el cultivo de la parcela. Se prohíbe la utilización de maquinaria y de vehículos agrícolas, a título de ejemplo, motoexcavadoras, etc.... Los usuarios llevarán y retirarán las herramientas del recinto cada vez que sea necesario su uso, no podrán guardarlas en el recinto, ni fuera de los límites de la parcela de cultivo asignada.

Dada la finalidad de integración entre el ámbito urbano y agrícola que se produce a través de los huertos urbanos, hemos de entender que dicha actividad agrícola podrá desarrollarse durante todo el periodo de duración de la autorización, pero respetando, en su caso el horario que se fije en la misma, teniendo especial cuidado en no molestar a los vecinos de la zona y los demás usuarios con conversaciones altas, gritos u otros comportamientos ruidosos.

Los materiales necesarios para la explotación de los huertos urbanos, herramientas, semillas, macetas, plantas, abono y demás material de agrojardinería serán con cargo a los adjudicatarios. Dicho suelo deberá ser cultivado empleando las técnicas de la agricultura ecológica¹⁵⁷, criterio que afectará a todas las tareas de cultivo que puedan llevarse a cabo en el huertos, como, entre otros y a título de ejemplo: preparación del terreno mediante limpieza y acondicionamiento, desbrozado, laboreo, cava, siembra, plantación, abonado, control de plagas, riego, etc....

Será obligatorio para los usuarios la utilización del sistema de riego localizado por goteo, atendiendo en todo momento a las consideraciones técnicas establecidas en el proyecto técnico de ejecución de los huertos. No se permitirá ni el riego a manto o por inundación ni con manguera. El mantenimiento de las instalaciones de riego será a cuenta del usuario.

El cultivo deberá realizarse sin productos fitosanitarios artificiales, esto es, sin pesticidas ni plaguicidas artificiales, ni fertilizantes ni abonos químicos.

¹⁵⁷ Basándose en el Reglamento de la CE núm. 834/2007 del Consejo, de 28 de junio, sobre producción y etiquetado de productos ecológicos.

Se utilizarán los productos recogidos en las normas de la Unión Europea¹⁵⁸ para el cultivo de hortalizas y/o plantas de flor, como:

- insecticidas naturales: nicotina, jabón, peritrína, ortigas, ajos.....
- Fungicidas naturales: azufre.
- abono orgánico: estiércol de procedencia animal y compost vegetal.
- abonos químicos simples: sulfato amónico, superfosfato, sulfato de potasa.

Uno de los objetivos que se persigue con la creación de estos espacios, es la conservación de los hábitats naturales de las especies hortícolas tradicionales y autóctonas, motivo por el cual se comprende que en los mismos no se permita el cultivo de césped, ni de especies exóticas, ni tropicales, entre otras. Asimismo, están vedados los cultivos transgénicos. Atendiendo al escaso periodo de tiempo de la cesión, no se permite la plantación de árboles o arbustos cuyo ciclo biológico exceda en el de la autorización.

También por motivos ambientales y de seguridad se prohíbe la quema de rastrojos o la incineración de cualquier otro tipo de residuo ya sea vegetal o no.

La parcela adjudicada no podrá estar abandonada o sin actividad agrícola alguna, deberá estar cultivada y en perfecto estado de decoro, respetando los elementos que la conforman y delimitan del resto. Queda prohibida la ocupación de los huertos con obras o instalaciones fijas, la instalación de casetas, caravanas, paellers, quioscos, sombreros, sillas, bancos o cualquier tipo de instalación a excepción de las que instale, en su caso, el propio Ayuntamiento.

Tampoco se permite la tenencia y cría de cualquier clase de animal o ganado. En todo caso, los animales de compañía deberán ir atados y no causar molestia o perjuicios a personas o cultivos y no podrán permanecer solos en el huerto en ausencia del usuario.

¹⁵⁸ Reglamento de la CE núm. 889/2008, de la Comisión, publicado en el DOCE de 18-09-2008, y Reglamentos que lo modifiquen.

**LA AGROECOLOGÍA COMO INSTRUMENTO
PARA ALCANZAR EL DERECHO HUMANO A LA
ALIMENTACIÓN ADECUADA Y UNA GESTION
SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS NATURALES**

Adriana Fillol Mazo¹⁵⁹

SUMARIO

- 1.- Introducción
- 2.- Entendiendo la agroecología: concepto y regulación jurídica
- 3.- El derecho a la alimentación adecuada y su relación con la agroecología.
- 4.- Conclusiones

159 Contratada predoctoral FPU, Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Sevilla. Trabajo realizado en el marco de los Proyectos: “Las respuestas del Derecho Internacional y Europeo a los nuevos riesgos y amenazas contra la seguridad humana” (DER2015-65906-P) MINECO/FEDER UE y Acción de Dinamización de carácter internacional “Europa Investigación” 2017 (EUIIN2017-85437).

1. Introducción

La Sociedad Internacional se enfrenta hoy a una dramática paradoja: seguimos produciendo más y más alimentos, sin embargo, el hambre y la inseguridad alimentaria continúan estando presentes e incluso ahora¹⁶⁰, según el último informe de la FAO, aumentan¹⁶¹, poniendo en peligro a millones de personas¹⁶² y siendo un lastre para alcanzar una paz y seguridad internacionales sostenibles. De hecho, uno de los mayores desafíos a los que se enfrenta la Sociedad Internacional es la garantía de asegurar que una población mundial en aumento, “que se prevé que ascienda a unos 10 mil millones para el año 2050”¹⁶³, pueda contar con alimentos suficientes en calidad y cantidad, para ver satisfechas equitativamente sus necesidades alimentarias, sin comprometer estas mismas necesidades de las generaciones futuras¹⁶⁴. Se estima que la producción agrícola debiera aumentar en un 70% para esa fecha del año 2050¹⁶⁵. Pero el aumento debe ser sostenible si queremos conseguir estabilidad en la producción de alimentos y ser respetuosos con el ecosistema natural. Reto complejo y palpable. En este sentido,

160 PÉREZ DE ARMIÑO K., “El fracaso de la lucha contra el hambre: un problema de gobernanza global”, Capítulo V, en GUERRA A., *La lucha contra el hambre y la pobreza: VIII Encuentro de Salamanca*, Sistema, Madrid, 2010, pág.145.

161 Tras un descenso prolongado a nivel mundial, ahora el hambre parece estar aumentando de nuevo: se estima que el número de personas subalimentadas pasó de 777 millones a 815 millones en 2016. Véase FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF, “El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2017, Fomentando la resiliencia en aras de la paz y la seguridad alimentaria”, FAO, Roma, 2017, pág.1, disponible en: <http://www.fao.org/3/a-l7695s.pdf>, consultado el 8 de agosto de 2018.

162 Dentro del marco de la seguridad humana, en el Informe de 2010 (UN. Doc. A/64/701), el Secretario-General presenta las principales amenazas a la seguridad humana, entre las que cita a la inseguridad alimentaria, además de: la crisis financiera mundial, la propagación de enfermedades infecciosas y el cambio climático.

163 FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF, “El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2017, Op. Cit., pág.4.

164 “Para alimentar a otros 10 mil millones de personas en 2050, la producción de alimentos tendrá que aumentar en torno a un 50% a nivel mundial”. Véase: FAO, “¿Cuánto nos falta para alcanzar el #HambreCero?”, Informe, 2017, disponible en: <http://www.fao.org/state-of-food-security-nutrition/es/>, consultado el 8 de agosto de 2018. Pero este aumento de la producción de alimentos debe ser sostenible y ser respetuosa con el ecosistema natural si no queremos atentar contra el pilar de la Estabilidad de la seguridad alimentaria. Véase: FAO, “El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo”, Roma, 2015, disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i4646s.pdf>, consultado el 8 de agosto de 2018.

165 FAO, “El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo”, Roma, 2015, disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i4646s.pdf>, consultado el 8 de agosto de 2018.

la agroecología puede configurarse como un modelo alternativo de producción agrícola que es respetuoso con la biodiversidad, el desarrollo y la gestión sostenible de los recursos naturales¹⁶⁶.

Dado que la temática de este libro gira sobre el derecho a la alimentación, es aconsejable dejar constancia de la vinculación que existe entre este derecho y la agroecología, por lo que en primer lugar nos centraremos en analizar la noción de agroecología, y sus implicaciones, para después relacionarla con el derecho a la alimentación. Todo ello con el objetivo aclarar por qué sería aconsejable que en el panorama español se tuvieran en cuenta las

166 Aunque el ritmo de crecimiento de la población mundial es inferior al de décadas anteriores, la tensión producida entre el aumento de la demanda agrícola y la menor disponibilidad de recursos naturales, más los efectos del cambio climático, hace repensar la idea de que la capacidad natural del mundo para alimentar a una población mundial creciente pueda quedar entredicha. Asimismo, aumenta la competencia por los recursos naturales para la producción de alimentos y energía a medida que se buscan alternativas bioenergéticas a los combustibles fósiles. Además la acuciante demanda de agua por parte de la agricultura intensiva, la industria y las zonas urbanas está agotando los recursos hídricos. Las fuentes de agua subterránea se están agotando rápidamente y la biodiversidad ha resultado seriamente dañada.

Los escenarios para 2050 prevén la pérdida, el agotamiento y la degradación de los suelos fértiles y las reservas de agua así como la pérdida de biodiversidad, socavando las capacidades nacionales y mundiales necesarias para mejorar la seguridad alimentaria y reducir la pobreza. Las causas de la disminución de la calidad y cantidad de los recursos naturales vienen de variados factores, como por ejemplo :

- Sobreexplotación y contaminación de los recursos naturales;
- Variabilidad climática y desastres naturales (inundación de áreas costeras, precipitaciones inestables, inundaciones, sequías prolongadas, etc.);
- Conflictos civiles, expansión de infraestructuras para la extracción de minerales, desplazamientos forzados de población;
- Crecimiento de la población y aumento de las tasas de urbanización;
- Cambios en los patrones de consumo (como el crecimiento en el consumo de carne), que requieren una producción más intensiva en uso de la tierra;
- Producción de bioenergía;
- Aumento de la demanda de alimentos para la exportación como resultado de la globalización y consecuente disminución de la producción agrícola local sostenible;
- Crecimiento de la producción comercializada de recursos naturales.

prácticas agroecológicas como instrumento para alcanzar este derecho de forma sostenible atendiendo a la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible¹⁶⁷.

2. Entendiendo la agroecología: concepto y regulación jurídica

La FAO estima que, a lo largo del siglo pasado, se ha perdido alrededor de tres cuartas partes de la diversidad genética de los cultivos agrícolas¹⁶⁸. Sin embargo, la biodiversidad, y en particular la agrícola, es fuente de material genético vital para las generaciones futuras, aporta a los agricultores una manera rentable y sostenible de gestionar las plagas y les ofrece opciones para manejar adecuadamente los riesgos asociados al clima. La reducción de la biodiversidad implica limitar las posibilidades de una dieta rica y variada, degradar el medio ambiente, los ecosistemas y comprometer la utilización de los recursos naturales para las generaciones futuras. Por tanto, la conservación y gestión sostenible de nuestro capital natural son elementos claves para cumplir los objetivos del desarrollo sostenible de la Agenda 2030. Teniendo en cuenta, que el 40% de la superficie terrestre se utiliza para la agricultura, los agricultores cuentan con una gran responsabilidad en cuanto a la protección de la biodiversidad. En este sentido, la agroecología, que presenta entre sus objetivos la protección de la biodiversidad y del conocimiento de los pequeños productores, puede ser un medio alternativo de producción agrícola acorde con el desarrollo sostenible¹⁶⁹.

167 La Resolución por la que se adopta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible establece en su objetivo 2 “poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”. Véase: A/RES/70/1, 21 de octubre de 2015, 70/1 Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, p.16, disponible en: http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf consultado el 8 de agosto de 2018.

168 Existe una tendencia creciente a concentrar la producción de alimentos en sólo unos pocos cultivos y a utilizar en exceso los insumos externos, con lo cual atendemos a una pérdida progresiva de la diversidad genética de las especies silvestres (polinizadores, plagas, roedores, depredadores del ganado, etc.), de la población orgánica del suelo y, en general, de toda la flora y fauna de los ecosistemas agrícolas. Ello, claro está, va en detrimento de un desarrollo sostenible de nuestro sistema alimentario, atentando a la seguridad alimentaria de generaciones futuras.

169 La Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente, conocida como la Comisión Brundtland, definió en 1987 el desarrollo sostenible como: “El desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”. UN.Doc, Informe Brundtland “Nuestro Futuro Común”, Informe de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Agosto 1987: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/42/427>, consultado el 9 de agosto de 2018.

En 2011, los miembros del G20 precisaron que la necesidad de aumentar la producción y la productividad agrícola debe realizarse desde una perspectiva sostenible, con mejoras en la gestión del agua y de los suelos y protegiendo la biodiversidad¹⁷⁰. Los miembros del G20 se adhirieron, entre líneas, a los análisis de Olivier De Schutter, antiguo Relator Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación, cuyo informe publicado en el año 2011 veía en la crisis mundial de alimentos el símbolo del fracaso del modelo productivista de la agricultura basado en el uso intensivo de insumos externos, la mecanización de las tareas y la selección de variedades vegetales. Por tanto, había que buscar modelos alternativos de producción que fueran sostenibles y respetuosos con la biodiversidad.

La agroecología figura entre estos modelos alternativos de desarrollo agrícola que son compatibles con los elementos del derecho a la alimentación y el desarrollo sostenible. Siendo una fusión de dos disciplinas científicas, la agronomía y la ecología, la agroecología se define como una ciencia y un conjunto de prácticas. Como ciencia surge en los años 1970-1980, bajo el impulso de algunos autores americanos, como Altieri, o Gliessman¹⁷¹; como práctica agrícola, la agroecología se inspira principalmente en los conocimientos tradicionales y en el intercambio de experiencias entre los propios agricultores, los cuales se encuentra en el centro del enfoque agroecológico porque son los conocedores reales de las condiciones de sus tierras cultivables.

El informe de Olivier De Schutter que citábamos anteriormente define la agroecología como:

“el conjunto de técnicas que permiten mejorar los sistemas agrícolas mediante la imitación de los procesos naturales”.

Con lo cual vemos cómo agroecología y respeto de la biodiversidad van de la mano. Para el Relator Especial, la agroecología es realmente un concepto coherente, inmerso en el marco conceptual del desarrollo sostenible, que está estrechamente vinculado a los principios fundamentales del derecho de todo ser humano al acceso a una alimentación sana y suficiente¹⁷².

170 DE SCHUTTER O., “La agroecología y el derecho a la alimentación”, Informe presentado ante el Consejo de Derechos Humanos, 08/03/2011, disponible en: http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20110308_a-hrc-16-49_agroecology_fr.pdf, consultado el 9 de agosto de 2018.

171 Véase: ALTIERI M. A., *Agroecology: The Science of Sustainable Agriculture*, 2e éd., Boulder, Colorado, Westview Press, 1995; GLIESSMAN S., *Agroecology: the ecology of sustainable food systems*, Boca Raton, Florida, CRC Press, 2007.

172 DE SCHUTTER O., “La agroecología y el derecho a la alimentación”, op.cit., pág. 16.

Sevilla Guzmán define la agroecología como

“el manejo ecológico de los recursos naturales a través de formas de acción social colectiva que presentan alternativas al actual modelo de manejo industrial de los recursos naturales mediante propuestas, surgidas de su potencial endógeno, que pretenden un desarrollo alternativo desde los ámbitos de la producción y la circulación alternativa de sus productos, intentando establecer formas de producción y consumo que contribuyan a encarar la crisis ecológica y social, y con ello a enfrentarse al neoliberalismo y a la globalización económica”¹⁷³.

El uso sostenible de los recursos naturales y la protección del medio ambiente también se encuentran en el corazón de las prácticas agroecológicas que, fortaleciendo la resiliencia de los ecosistemas agrarios, contribuyen activamente a reducir los efectos del calentamiento global y el aumento de los fenómenos meteorológicos asociados, tales como las sequías o inundaciones.

Sobre la base de la participación de los agricultores y el intercambio de sus conocimientos, la agroecología se ha desarrollado bajo la influencia de las organizaciones no gubernamentales y gracias a la multiplicación de iniciativas locales, como por ejemplo las granjas-escuelas, las Villas en transición, los huertos urbanos, canales cortos de comercialización, etc.

Podemos afirmar que la agroecología persigue un triple objetivo general: aumentar la productividad en los Estados con déficit de alimentos; mejorar las condiciones de vida de los pequeños productores; y preservar los ecosistemas con prácticas agrícolas respetuosas del medio ambiente.

Al buscar la sostenibilidad del sistema alimentario, la agroecología recibe un apoyo cada vez mayor en el seno de la comunidad científica, de la FAO y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, pero carece de obligatoriedad jurídica en los Tratados Internacionales que tratan sobre la biodiversidad.

La agroecología fue regulada por primera vez a nivel de la Unión Europea en 1991, siendo el Reglamento 834/2007, en vigor desde el 1 de enero de 2009, la disposición que actualmente fija las obligaciones de la producción

173 SEVILLA GUZMÁN E., “Agroecología y agricultura ecológica: hacia una “re”construcción de la soberanía alimentaria”, *Revista Agroecología*, nº 1, 2006, pág.15.

ecológica. Algunos de los objetivos generales establecidos en el mismo son¹⁷⁴:

- Alcanzar un alto grado de biodiversidad¹⁷⁵.
- Tener en cuenta el equilibrio ecológico local y regional para adoptar decisiones sobre la producción.
- Practicar una producción ganadera adaptada al lugar y vinculada al suelo.
- Conseguir suelos más fértiles¹⁷⁶, controlar la erosión de los mismos y reducir la acidificación¹⁷⁷.
- Adoptar medidas productivas respetuosas con el medio ambiente, que mitiguen los efectos del cambio climático¹⁷⁸.

174 REGLAMENTO (CE) NO 834/2007 DEL CONSEJO de 28 de junio de 2007 sobre producción y etiquetado de los productos ecológicos y por el que se deroga el Reglamento (CEE) no 2092/91, artículos 3 y 4, disponible en: [http://www.magrama.gob.es/es/alimentacion/temas/la-agricultura-ecologica/R\(CEE\)834-2007_tcm7-8107.pdf](http://www.magrama.gob.es/es/alimentacion/temas/la-agricultura-ecologica/R(CEE)834-2007_tcm7-8107.pdf), consultado el 9 de agosto de 2018.

175 Las fincas ecológicas acogen un 30% más de especies y un 50% de más de individuos que las convencionales. Las lombrices de tierra, por ejemplo, que son más abundantes en las granjas ecológicas, ayudan a mantener la estructura del suelo y la materia orgánica, mejoran la aireación, el drenaje y el crecimiento de las raíces de los cultivos. Las fincas ecológicas atraen más abejas que las convencionales por las rotaciones y el intercalado de cultivos. Un 1/3 de la dieta humana proviene de insectos polinizadores (las abejas representan el 80%).

176 Por ejemplo, las rotaciones de cultivos con leguminosas (tréboles, alfalfa, guisantes, judías, etc.) captan nitrógeno del aire, mejoran la materia orgánica y fertilidad del suelo y reducen la pérdida de nutrientes. Asimismo, los suelos que cuentan con una buena estructura, filtran mejor el agua y reducen los riesgos de anegamiento y erosión.

177 El abono de los animales mejora la materia orgánica y libera nitrógeno de manera más gradual que los fertilizantes químicos. Las granjas ecológicas emiten aproximadamente 40% menos de emisiones de NH₃ que las convencionales.

178 Los suelos manejados con prácticas ecológicas almacenan 450 Kg/ha/año más de CO₂ que los convencionales. Las emisiones de óxido nitroso (N₂O) de suelos con agroecología son 1.04 kg/ha/año más bajas que las de los convencionales. Además, los agricultores ecológicos obtienen mejores cosechas que los convencionales, en situaciones climáticas extremas (sequías o inundaciones). Los suelos ricos en materia orgánica absorben más agua durante fuertes precipitaciones, reducen escorrentías o erosión y conservan más agua en periodos de sequía.

- Conseguir un mayor contenido en nutrientes de los alimentos¹⁷⁹.

Dentro del marco europeo, hay que mencionar también que la nueva PAC apoya a los agricultores que persigan la protección del medio ambiente y de la biodiversidad. El 30 % de los pagos directos a los agricultores¹⁸⁰ están condicionados al desarrollo de prácticas sostenibles, diversificación de los cultivos, al mantenimiento de praderas permanentes, etc. Además, en la parte del desarrollo rural de la PAC se implementan ayudas específicas para las prácticas respetuosas del ambiente por medio de las medidas agroambientales (MAA)¹⁸¹. Cabe señalar sin embargo que el presupuesto para estas medidas aún no representa más que una ínfima parte del presupuesto de la PAC: la cuantía de la ayuda al desarrollo rural, de la cual solamente una parte se asigna a las MAA, fue de un poco más de 1,5 miles de millones de euros para un presupuesto global de 16 mil millones¹⁸². Fuera de la PAC, pueden encontrarse referencias indirectas a las prácticas agroecológicas. Por ejemplo, el Reglamento n°1107/2009 relativo a la comercialización de productos fitosanitarios, en vigor desde junio de 2011, prevé la sustitución de los productos que contengan sustancias activas consideradas “preocupantes” por productos que contengan sustancias menos peligrosas. Pero es sobre todo con la Directiva 2009/128/CE, por la que se establece el marco de la actuación comunitaria para conseguir un uso sostenible de los plaguicidas, cuya transposición debía realizarse a más tardar el 14 de diciembre de 2011¹⁸³. La directiva obliga a los Estados a aplicar los principios de la “gestión integrada de plagas” para la protección de las plantas, incluyendo la aplicación de métodos y prácticas que sean alternativas a los productos

179 Los alimentos ecológicos no contienen sustancias indeseables para la salud (nitratos, residuos de pesticidas), que se emplean en los procesos productivos. Los alimentos ecológicos tienen un mayor contenido de materia seca, son más ricos en vitaminas (C, en particular), antioxidantes y están más equilibrados en proteínas, oligoelementos y minerales (hierro, magnesio, calcio, etc.).

180 Véase COMISIÓN EUROPEA, “Agricultura Ecológica: Guía sobre las oportunidades de apoyo para productores ecológicos de Europa”, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2015, pág.4.

181 Véase COMISIÓN EUROPEA, “Desarrollo Agrícola y Rural: la Agroecología”, en línea: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-for-our-roots/cap-in-depth/index_es.htm, consultado el 10 de agosto de 2018.

182 PARLAMENTO EUROPEO, “La financiación de la PAC”, en línea: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuld=FTU_5.2.2.html, consultado el 10 de agosto de 2018.

183 DOUSSAN, I., DUBOIS, J. (dir.), Conservation de la biodiversité et politique agricole commune de l’Union Européenne, Des mesures agro-environnementales à la condition environnementale, La documentation française, Paris, 2007, pág.30.

químicos, tales como la rotación de cultivos, el uso de variedades de plantas más resistentes a las enfermedades o el mantenimiento de la infraestructura verde en tierras agrícolas.

Objetivos todos estos que, como se aprecia, también se incluyen en las técnicas agroecológicas.

Las técnicas agroecológicas usadas en varias partes del mundo, tales como la gestión integrada de los nutrientes, la agroforestería (introducción de árboles multifuncionales en los sistemas agrícolas), la captación de agua en zonas áridas (que permite cultivar las tierras anteriormente degradadas o abandonadas), o la integración de la ganadería en los sistemas de producción agrícola, han demostrado aumentar sensiblemente los rendimientos agrícolas a nivel local. Una constatación que es validada por un estudio llevado a cabo a solicitud de los responsables del proyecto de inversiones del gobierno británico para el futuro de la alimentación y la agricultura en el mundo.

Los resultados de este estudio publicado en 2011 informaron que de 40 proyectos relacionados con la agroecología, examinados en 20 Estados africanos en los que se desarrolló una intensificación sostenible durante la década de 2000, en promedio el rendimiento de los cultivos aumentó más del doble durante un periodo de 3 a 10 años, lo que ha dado lugar a un aumento de la producción alimentaria total por año de 5.790.000 toneladas¹⁸⁴.

Otro aspecto fundamental a tener en cuenta es que, además de aumentar la producción, las prácticas agroecológicas también contribuyen a reducir la pobreza rural en la medida en que proveen fertilizantes, a bajo costo, a partir de las deyecciones del ganado o de los desechos de los cultivos, o mediante la plantación de árboles, que son verdaderas fábricas para la captación y fijación del nitrógeno al suelo. La consecuencia es que disminuye la dependencia de los pequeños agricultores a los fertilizantes sintéticos, cuyos precios son cada vez más altos y volátiles. Los recursos ahorrados pueden ser utilizados por el productor y su familia para satisfacer otras necesidades básicas como la educación o el cuidado de la salud¹⁸⁵.

184 THE GOVERNMENT OFFICE FOR SCIENCE FORESIGHT, "The Future of Food and Farming: Challenges and choices for global sustainability", London, Final Project Report, 2011, en línea: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/288329/11-546-future-of-food-and-farming-report.pdf, consultado el 10 de agosto de 2018.

185 FILLLOL MAZO A., "Desarrollo Sostenible, Seguridad Alimentaria y Agroecología: La protección de la Biodiversidad Agrícola en la Normativa Internacional y Europea", en PEREIRA COUTINHO F., BOU FRANCH V., JUSTE RUIZ J. (Eds), Desarrollo sostenible y derecho internacional, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2017, págs. 352-340.

Podemos también afirmar que las prácticas agroecológicas son acordes a los fines que propone la llamada “soberanía alimentaria”, que en esencia aboga por que cada pueblo tiene el derecho a alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sostenible y ecológica, y a decidir su propio sistema alimentario y productivo¹⁸⁶.

3. El derecho a la alimentación adecuada y su relación con la agroecología

El derecho a la alimentación es uno de los derechos consagrados en el PIDESC y por tanto comparte la naturaleza de “derecho humano de carácter social, económico y cultural”. En relación al derecho a la alimentación, se puede afirmar que la base legal más importante de este derecho la proporciona el PIDESC¹⁸⁷. Habida cuenta de lo dispuesto en el artículo 11, apartado segundo del PIDESC, el derecho a estar protegido contra el hambre es el

186 LA VÍA CAMPESINA, “Posición Sobre Soberanía Alimentaria De Los Pueblos”, 2003, página web de la organización: <https://viacampesina.org/es/posicion-sobre-soberania-alimentaria-de-los-pueblos/>, consultado el 10 de agosto de 2018.

187 Según ALSTON, la preeminencia del art. 11 del PIDESC entre el conjunto de las normas internacionales del derecho al alimento se debe a diferentes razones, entre las que cabría destacar las siguientes: A) Representa la codificación de las normas previamente contenidas en la Declaración Universal de Derechos Humanos. B) Es más detallada y específica que la mayoría de otras normas legales en la materia. C) Su inclusión en el Pacto fue resultado de una propuesta a la Asamblea General por parte de la FAO, que influyó decisivamente en su redacción. D) Como parte que es del PIDESC, tiene un carácter vinculante para los Estados que han ratificado éste. E) Su cumplimiento es susceptible de ser examinado por el mecanismo de supervisión internacional creado por el PIDESC. F) Presenta algunas características que lo hacen diferente, incluso, del resto de artículos del Pacto, como son que:

-El derecho de la persona a estar protegida contra el hambre es el único reconocido como fundamental en el PIDESC.

-La importancia esencial de la cooperación internacional para lograr su realización, mencionada dos veces en el artículo, no se enfatiza respecto a ningún otro derecho del Pacto.

-El párrafo 2(a) del art. 11 es el único instrumento de derechos humanos de Naciones Unidas que incorpora el criterio de «distribución equitativa... en relación a las necesidades», que encierra grandes implicaciones potenciales.

Véase: ALSTON P., “International Law and the Human Right to Food”, Op.Cit., p.29-32.

único derecho denominado como fundamental por los Pactos Internacionales de derechos humanos de 1966¹⁸⁸.

Para entender mejor la redacción del art. 11 del PIDESC, hay que precisar que lo que denominamos derecho humano a la alimentación es en realidad una expresión abreviada con la que nos referimos a las dos formulaciones contenidas en el art. 11, esto es, el derecho de toda persona a una alimentación adecuada (para. 1) y el derecho a estar protegido contra el hambre (para. 2). Muchos análisis han tratado ambas formulaciones como prácticamente sinónimas, sin embargo, y coincidiendo con la postura de ALSTON¹⁸⁹, ambas formulaciones son significativamente diferentes, pues la primera resulta mucho más amplia que la segunda.

188 El derecho a la alimentación no aparece en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), que es coetáneo al PIDESC. Sin embargo, dos de sus artículos son relevantes: el art. 1, sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos, y el art. 6, respecto al derecho a la vida. El derecho a la libre determinación de los pueblos constituye el artículo 1, común a ambos Pactos:

“1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.

2. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio del beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia”. Subrayado de la autora.

Particularmente significativa es la prohibición total de la privación a los pueblos de sus medios de subsistencia, que podría relacionarse con el control de sus propios recursos naturales. Cabe interpretar que un Gobierno violaría ese artículo 1 si permitiera la explotación de los recursos naturales de un país en interés exclusivo de minorías de la población y de corporaciones extranjeras, mientras una buena parte de la población pasara hambre. Situaciones concretas podrían ser, por ejemplo, la proliferación de cultivos de exportación a costa de los alimentos de subsistencia, la sobreexplotación de recursos locales por empresas extranjeras, o la privación de sus tierras y posterior desplazamiento de comunidades nativas.

Por otro lado, el art. 6.1 del PIDCP proclama que “1. El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente”. El Comité de Derechos Humanos ha establecido que no se debe hacer una interpretación restrictiva del derecho a la vida, entendiéndose que su respeto exige de los Estados no sólo la abstención de ciertas prácticas prohibidas sino también acciones positivas para protegerlo, incluyendo entre otras, “medidas para eliminar la malnutrición y las epidemias”. COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS (30 de abril de 1982): Observación general 6. El derecho a la vida, párr. 5, p.143 del documento HRI/GEN/1/Rev.7.

189 ALSTON P., “International Law and Right to Food”, en HARRISS-WHITE B., and HOFFENBERG R. (Eds.), *Food, Multidisciplinary Perspectives*, Oxford, pág.209.

Tomar la alimentación adecuada como norma prioritaria tiene importantes implicaciones. En este sentido, “la protección contra el hambre” puede lograrse con el mero suministro de las calorías necesarias para evitar la malnutrición o la muerte. Si bien puede ser un argumento para movilizar a la opinión pública-política y a la ayuda nacional e internacional, ese enfoque debe verse sólo como el primer paso para la realización de la norma primaria, que es el derecho a una alimentación adecuada. Ésta tiene una dimensión cuantitativa que va más allá del nivel mínimo de calorías de subsistencia, implicando las necesarias para una vida activa normal y saludable. Pero, además, plantea una dimensión cualitativa (de la que carece la formulación de protección contra el hambre), que se refiere a la conveniencia cultural de los alimentos y el respeto al sistema de valores de la dieta habitual. En otras palabras, el derecho a un adecuado nivel de vida, incluyendo la comida, representa la formulación más amplia de los derechos de los individuos; el estar protegido contra hambre se especifica como el derecho fundamental que entendemos que debería asegurarse en todo momento¹⁹⁰.

El parágrafo 2 del art. 11 del PIDESC está dividido en dos subapartados (a y b) que abordan respectivamente las dimensiones nacional e internacional del derecho a la alimentación. El 2.b), referido a la distribución equitativa a escala mundial, es claro, aunque sus implicaciones prácticas sean debatibles. Por su parte, el 2.a) tiene una redacción más confusa, mezclando fines y medios. Su principal objetivo es mejorar los sistemas de producción, conservación y distribución de los alimentos a fin de garantizar el derecho al alimento, para lo cual se detallan otros objetivos complementarios, como las mejoras o reformas agrarias. Ahora bien, todo esto debe realizarse “de modo que se logre la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales”. Entendemos, por tanto que no se puede interpretar que el Pacto apoye el aumento de la producción de alimentos o la reforma agraria como objetivos en sí mismos, sino sólo en cuanto contribuyen a aquella meta.

En relación al derecho a la alimentación y su concreción, el Comité de Derechos económicos, sociales y culturales (Comité DESC) aprobó en 1999 la Observación General número 12 sobre el Derecho a la Alimentación¹⁹¹. Esta

190 De hecho, esta diferencia entre los dos párrafos se debe a que la formulación del segundo fue propuesta por la FAO en 1963, en el proceso de redacción del PIDESC, para dar mayor fuerza y apoyo legal a su campaña contra el hambre mundial lanzada en 1960. Además, tanto los principios de dignidad humana que fundamentan la Declaración de Derechos Humanos como varias disposiciones de los Pactos dejan claro que la idea clave es perseguir una mejora progresiva, más que satisfacer unas escasas necesidades mínimas estáticas.

191 CESCR, E/C.12/1999/5, Observación general 12, 12 de mayo de 1999, disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1450.pdf?view=1> consultado el 10 de agosto de 2018.

Observación define con más precisión el término “alimentación adecuada” y pone de relieve las diferentes obligaciones de los Estados Parte del PIDESC en relación con este derecho¹⁹². No obstante, como es bien sabido, se trata de un instrumento no vinculante que actúa, como su propio nombre indica, de “Observación” sobre una determinada materia, concretizando su contenido, alcance e interpretación. Es bien sabido también que los comentarios generales del Comité DESC no son jurídicamente vinculantes pero actúan a modo de interpretación oficial de los derechos proclamados en el PIDESC, por lo tanto, es importante traerlos a colación y tenerlos en cuenta. En el caso del derecho a la alimentación, la Observación N°12 del Comité se configura como la interpretación oficial del Art. 11 del PIDESC, aclarando el contenido normativo de este derecho y las obligaciones que pesan sobre los Estados Parte del PIDESC en este sentido¹⁹³. Según esta Observación los componentes el derecho a la alimentación son los siguientes:

192 NIVARD C., “Le Droit à l'alimentation”, en ROMAN D., “Droits des pauvres, pauvres droits?”, Recherches sur la justiciabilité des droit sociaux, Université Paris Ouest Nanterre la Défense, p.234, disponible en: http://www.onpes.gouv.fr/IMG/pdf/Justiciabilite_C3_A9_droits_sociaux_rapport_final.pdf, consultado el 10 de agosto de 2018.

193 Por ejemplo en el caso del pueblo Ogoni, de 2001, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos condenó a Nigeria por, entre otras cuestiones, la violación del derecho a la alimentación del pueblo Ogoni fundándose sobre las diferentes obligaciones definidas por la Observación General N°12 del Comité en relación al derecho a la alimentación. Véase: CADHP, Centro de acción para los derechos sociales y económicos y el Centro para los derechos económicos y sociales v. Nigeria, 13 octubre 2001, Com. 155/96.

Componentes del Derecho a la Alimentación (según la Observación General N°12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)

Disponibilidad	Posibilidades que tiene el individuo de alimentarse ya sea directamente, explotando la tierra productiva u otras fuentes naturales de alimentos, o mediante sistemas de distribución, elaboración y de comercialización que funcionen adecuadamente y que puedan trasladar los alimentos desde el lugar de producción a donde sea necesario según la demanda.
Accesibilidad	Comprende la accesibilidad económica y física. Todas las personas deben tener acceso, tanto en términos económicos como físicos, a alimentos suficientes y adecuados. Implica que los costos asociados con la adquisición de los alimentos necesarios para un régimen alimenticio adecuado deben estar a un nivel tal que no pongan en peligro la provisión y satisfacción de otras necesidades básicas.
Adecuación	La alimentación disponible debe ser suficiente y nutritiva para satisfacer las necesidades alimentarias de las personas, sin sustancias nocivas y aceptables para la cultura del grupo humano al que pertenece cada persona.
Sostenibilidad	Entraña la posibilidad de acceso a los alimentos por parte de las generaciones presentes y futuras.

Fuente: elaboración propia

Por tanto, para alcanzar el derecho a la alimentación se van a tomar en cuenta distintos factores: la disponibilidad de los alimentos, el acceso físico, social y económico a los alimentos, el consumo de alimentos sanos, suficientes, nutritivos y culturalmente aceptados (en un marco de prestaciones de servicios sociales adecuados), y la estabilidad/sostenibilidad en el suministro de alimentos. En este sentido, si el elemento de la sostenibilidad requiere que los tres elementos anteriores tengan continuidad en el tiempo, obviamente el derecho a la alimentación se tambaleará cuando el uso de los recursos naturales (de los cuales obtenemos los alimentos) no sea sostenible y comprometa la satisfacción de las necesidades de las futuras generaciones. Para que esta utilización sea sostenible, debe protegerse la biodiversidad agrícola y adoptarse medidas que sean respetuosas con el medio ambiente (las cuales son promovidas por la llamada agroecología), de ahí que en este trabajo se haga referencia a los aspectos de desarrollo sostenible, derecho a la alimentación y agroecología¹⁹⁴.

4. Conclusiones

Dado lo expuesto, para fortalecer el derecho a la alimentación, sería aconsejable que en España se profundizase en el papel esencial que ha de jugar la agricultura en el uso sostenible de los recursos, la conservación de los hábitats naturales, la biodiversidad, la lucha contra el cambio climático y su capacidad para el abastecimiento de alimentos sanos, seguros y de calidad, en línea con el documento “Europa 2020: una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”. Según González de Molina, “el estudio de los sistemas agrarios tradicionales puede proporcionar conocimientos útiles para mejorar la sustentabilidad de la agricultura actual”¹⁹⁵. En este sentido, sí que podemos encontrar prácticas locales y autonómicas, cada vez más crecientes, en relación a la agroecología, como por ejemplo, las que lleva a cabo la Sociedad Española de Agricultura Ecológica¹⁹⁶, las cooperativas de consumo de alimentos ecológicos en España, como Landare (Pamplona) Bio-Alai (Vitoria), Biosegura (Murcia), Biotrémol (Ali-

194 UN. Doc., A/RES/71/245, Desarrollo agrícola, seguridad alimentaria y nutrición, 3 febrero 2017, pág.11, paras.11,13, disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/71/245>, consultado el 10 de agosto de 2018.

195 GONZÁLEZ DE MOLINA M., GUZMÁN CASADO G., “Agricultura Tradicional Versus Agricultura Ecológica. El Coste Territorial de la Sustentabilidad”, *Agroecología* 2: 7-19, 2007, pág..7.

196 <https://www.agroecologia.net/agroecologia-futuro-zonas-rurales/> consultado el 10 de agosto de 2018

cante), la Dinamización de Iniciativas Locales Agroecológicas: la Red TERRAE¹⁹⁷, la instauración de ciertos canales cortos de comercialización, las experiencias en comedores escolares fundamentalmente en Andalucía y Cataluña, etc¹⁹⁸. Pero no dejan de ser prácticas o proyectos aislados, sin continuidad, que no gozan de un marco institucional y sistémico adecuado, por lo que no existe continuidad y coordinación entre esas prácticas a nivel nacional. Es por ello que sería aconsejable que en una futura Ley sobre el Derecho a la Alimentación en España se tuviera en cuenta la regulación de las prácticas agroecológicas españolas a fin de dotar a este modelo alternativo de agricultura de unas políticas públicas consolidadas como instrumentos, entre otros, para reforzar este derecho en nuestro marco nacional. Esta posibilidad dotaría a la agroecología española de un marco financiero y regulatorio esenciales para otorgar mayor organización y continuidad a dichas prácticas en aras de que la transición agroecológica sea más organizada y efectiva.

197 <https://www.mapama.gob.es/es/ceneam/recursos/pag-web/metodo-terrae.aspx> consultado el 10 de agosto de 2018.

198 LÓPEZ GARCÍA D., “Cooperativismo Agroecológico y saltos de escala”, Boletín ECOS 39, agosto 2017, pág. .3, disponible en: https://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/Boletin_ECOS/39/Cooperativismo-agroecologico_D_LOPEZ.pdf, consultado el 10 de agosto de 2018.

CAPÍTULO X

EL REGLAMENTO SANITARIO INTERNACIONAL Y EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN ESPAÑA Y EN LA COMUNIDAD INTERNACIONAL INSTITUCIONALIZADA

Ana Cristina Gallego Hernández¹⁹⁹

*Centro Universitario San Isidoro, adscrito a la
Universidad Pablo de Olavide (España)*

SUMARIO

- 1.- El Reglamento Sanitario Internacional.
- 2.- El Derecho a la Alimentación en el Reglamento Sanitario Internacional.
- 3.- El Derecho a la Salud y el Derecho a la Alimentación.
- 4.- La aplicación del Reglamento Sanitario Internacional en España.

199 (aagallegoo@gmail.com) Profesora Doctora de Derecho Internacional Público, Centro Universitario San Isidoro, adscrito a la Universidad Pablo de Olavide. El presente estudio se enmarca en el Proyecto I+D Excelencia 2015, referencia DER2015-65906-P y en el Proyecto I+D+i Europa Investigación EUIIN2017-85437.

1. El Reglamento Sanitario Internacional.

El Reglamento Sanitario Internacional (RSI) es el instrumento jurídico internacional, de carácter vinculante para 194²⁰⁰ Estados, que constituye la piedra angular de todo el complejo y extenso sistema de alerta y respuesta de la Organización Mundial de la Salud (OMS). Asimismo, es la principal herramienta del Derecho Internacional para hacer frente a los riesgos y amenazas que inciden en la seguridad sanitaria, directamente, y en otras seguridades vinculadas a aquella, como es, entre otras, la seguridad alimentaria.

El RSI, en su primera versión, fue aprobado en 1951 sustituyendo los tratados de cooperación sanitaria adoptados en los cien años previos a la Segunda Guerra Mundial. Éste es revisado en 1969 y en 1981, hasta que, en 2005²⁰¹, con el propósito de dar respuestas a los nuevos problemas²⁰² de salud pública, se adopta el actual²⁰³.

El cambio sustancial radica en que, desde 2005, el propósito supremo es focalizar todas las actuaciones en la prevención de cualquier tipo de enfermedad, que pueda ser calificada como emergencia de importancia internacional²⁰⁴, entendiéndose por emergencia, aquel “«evento extraordinario»

200 Información disponible en: http://www.who.int/topics/international_health_regulations/es/ Consultado el 16 de junio de 2017.

201 Adoptado por la Asamblea Mundial de la Salud el 23 de mayo de 2005, WHA58.3 “Revisión del Reglamento Sanitario Internacional”, en vigor desde el 15 de junio de 2007 de acuerdo con el artículo 59 del mismo. Dicho instrumento consta de 66 artículos, organizados en 10 títulos y 9 Anexos.

202 Desde 1995 la Asamblea Mundial de la Salud declara la urgencia y exigencia de que se revisara el RSI, ya que la anterior revisión había quedado extremadamente vetusta por las consecuencias de la globalización. La “Resolución WHA 48.7 lanzaba la necesidad de revisar y actualizar el RSI y otras resoluciones en años y Asambleas posteriores reforzaban el mensaje: la WHA 54.14 sobre seguridad sanitaria mundial –alerta y respuesta ante epidemias–, la WHA 55.16 sobre respuesta mundial de salud pública a la aparición natural, la liberación accidental o el uso deliberado de agentes biológicos y químicos o de material radionuclear que afecten a la salud, y otras afines”, Mínguez Gonzalo, M., “El nuevo reglamento sanitario internacional: RSI” en Revista española de salud pública, v.81, n.3, Madrid, 2007, pág. 1.

203 Posturas como las de Gostin, DeBartolo o Friedman consideran que epidemias como la del reciente ébola podrían abrir la ventana a hipotética reforma del Reglamento Sanitario Internacional. Gostin, L. O. et al, “The International Health Regulations 10 years on: the governing framework for global health security” en The Lancet, n° 386, 2015, pág. 2225.

204 Artículos 1 y 2 del RSI.

que podría propagarse a otros países o exigir una respuesta internacional coordinada”²⁰⁵.

De esta forma, la prevención es la estrategia primordial del RSI, el cual aspira a “evitar la propagación de enfermedades contagiosas de manera compatible y, por tanto, lo menos restrictiva posible, con el tráfico comercial internacional y con el respeto a los derechos y libertades fundamentales”²⁰⁶. En otras palabras, la intención del mismo consiste en poder atacar de forma rápida, casi inminentemente, al origen de cualquier brote epidémico. Y si la prevención no ha sido suficiente, el siguiente paso será la reacción mediante la cooperación.

El Reglamento, no son sólo intenciones escritas, sino que “introduce un conjunto de requisitos mínimos en materia de capacidad («capacidad básica necesaria») que deben cumplir todos los Estados para detectar, evaluar, notificar y comunicar los eventos incluidos en el RSI (2005). En este sentido su finalidad es claramente fortalecer la colaboración a escala mundial intentando mejorar la capacidad y demostrando a los Estados que la eficiencia redundará en su interés. Así, el cumplimiento tiene tres importantes incentivos:

- Reducir los graves trastornos que trae consigo un brote,
- Acelerar la contención de éste y
- Mantener el prestigio ante la comunidad internacional”²⁰⁷.

De esta forma, el RSI proporciona el marco jurídico internacional suficiente en el que se pueden notificar los riesgos y eventos de importancia para la salud pública (por ejemplo, el control de alimentos contaminados) detectados dentro de las fronteras nacionales y también contempla las medidas específicas para que se intente detener la propagación internacional de los citados riesgos. Todo un avance en comparación con el RSI (1969) que establecía medidas previas para detener las enfermedades en las fronteras internacionales²⁰⁸.

205 Informe sobre la salud en el mundo 2007, un porvenir más seguro Protección de la salud pública mundial en el siglo XXI, OMS, pp. 12-13. Disponible en: <http://www.who.int/whr/2007/es/> Consultado el 16 de junio de 2017.

206 SAURA ESTAPÁ, J., “La Organización Mundial de la Salud y...”, op. cit., pág. 191.

207 Informe sobre la salud en el mundo 2007, un porvenir más seguro Protección de la salud pública mundial en el siglo XXI, OMS, pág. XV. Disponible en: <http://www.who.int/whr/2007/es/> Consultado el 16 de junio de 2017.

208 *Ibid.*, págs. 12-13.

En definitiva y como a continuación se seguirá manifestando, el nuevo RSI, pese a que continúa mostrando fuertes ineficiencias en significativos aspectos, de forma axiomática ha progresado en la transparencia, en la cooperación y en el compromiso estatal. Además, éste plantea la aspiración colectiva de conseguir una seguridad sanitaria internacional, pero, además, como una responsabilidad mutua.

2. El Derecho a la Alimentación en el Reglamento Sanitario Internacional.

Dada la importancia y la extensión de la salud pública mundial, la eficiencia se consigue a través de la coordinación y la cooperación internacional. En relación al vínculo que existe entre salud y alimentación, necesariamente también existe un punto de conexión entre la OMS y la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) ya que en lo que respecta a la salud, “la nutrición es la primera defensa contras las enfermedades”²⁰⁹.

Como no puede ser de otro modo, el RSI contiene varias e importantes referencias²¹⁰ en su texto en relación a la posible contaminación de la alimentación y a la estrategia de aislamiento.

En el artículo 22 (en el punto 1,e) del RSI, se describen las funciones que deben desempeñar las autoridades competentes. Y en este aspecto, se alerta acerca de que los alimentos y el agua pueden ser el continente perfecto para transmitir una enfermedad o cualquier contaminación, de forma accidental o conscientemente.

Por otro lado, el artículo 32 recoge la perspectiva del derecho a la alimentación y, es que el viajero interceptado como causa de un aislamiento o por control, debe ser tratado sin que se desvalore su dignidad y todos los derechos humanos que derivan de ésta. Es por ello que, entre otros derechos, la alimentación, el abastecimiento de agua o al tratamiento médico, debe ser garantizado en todo momento.

En otras palabras, la intención del RSI es tener presente que, de conformidad a su objetivo primordial del control de enfermedades infecciosas, la OMS a través de dicho instrumento obliga “a los Estados a que notifiquen todos los sucesos que pudieran ocasionar emergencias de salud pública de importancia, entre ellas, las emergencias resultantes de agentes químicos, material radionuclear y alimentos contaminados”. De manera que no sólo la comunidad internacional, a través del compromiso de cada Estado,

209 Papel de la FAO en la nutrición, OMS. Disponible en: <http://www.fao.org/nutrition/es/>
Consultado el 16 de junio de 2017.

210 El RSI se refiere en 5 ocasiones a alimentación o alimentos.

pueda hacer frente a cualquier emergencia fortuita, sino que cada uno debe “...desarrollar y mantener capacidades básicas de salud pública para vigilancia y respuesta. Estas capacidades deben incluir lo necesario para hacer frente a brotes de origen químico, radiológico o alimentario”. ¿Y cómo? A través de programas internacionales para el “control de enfermedades, la atención a las enfermedades infecciosas, la inocuidad de los alimentos y la seguridad del medio ambiente”²¹¹.

3. El Derecho a la Salud y el Derecho a la Alimentación.

La salud es un estado más completo y complejo que la mera ausencia de enfermedad. Desde una perspectiva amplia, la salud se puede entender como el buen estado físico y psíquico que permite ejercer con normalidad las diversas funciones del ser humano, tal y como se contempla en la Constitución de la Organización Mundial de la Salud²¹². Se trata, al igual que el Derecho a la Alimentación, de un Derecho Humano y una condición esencial para lograr el objetivo máximo de paz y seguridad²¹³.

La consecución del Derecho a la Salud conlleva obligaciones de comportamiento, en el sentido de que una vez que se ha cubierto un nivel de atención primaria, cada Estado, de conformidad a sus circunstancias y posibilidades, debe velar por intensificar la protección del Derecho a la Salud en su territorio. Asimismo, el Derecho a la Salud lleva aparejado que exista un reconocimiento pleno del derecho al tratamiento y una responsabilidad de proteger del Estado y, al mismo tiempo, un deber al ciudadano de participar en la proyección de la atención sanitaria.

Sintetizando, el Derecho a la Salud, en su sentido mínimo, exige la garantía de la atención primaria de la salud. Ello implica que se cubra la satisfacción de factores elementales (agua potable, medio ambiente saludable, alimentación adecuada, higiene...) que permiten el desarrollo de una vida sana. En

211 Reglamento Sanitario Internacional entra en vigor. Organización Panamericana de la Salud, OMS, Centro de Prensa. Disponible en: https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=19%3A2007-international-health-regulations-enter-into-force&catid=1443%3Aweb-bulletins&Itemid=135&lang=es Consultado el 15 de julio de 2018.

212 “Un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades”, segundo párrafo del Preámbulo de la Constitución de la OMS. Dicho texto fue adoptado por la Conferencia Sanitaria Internacional, celebrada en Nueva York del 19 de junio al 22 de julio de 1946, firmada el 22 de julio de 1946 por los representantes de 61 y entró en vigor el 7 de abril de 1948. Este texto ha sido reformado en la 26ª, la 29ª, la 39ª y la 51ª Asambleas Mundiales de la Salud (resoluciones WHA26.37, WHA29.38, WHA39.6 y WHA51.23), las cuales entraron en vigor el 3 de febrero de 1977, el 20 de enero de 1984, el 11 de julio de 1994 y el 15 de septiembre de 2005, respectivamente.

213 GALLEGO HERNÁNDEZ, A. C. “El Derecho a la salud y la comunidad internacional institucionalizada” en *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, 2018, pág. 172.

definitiva, el propio engranaje va impulsando el perfeccionamiento, de manera que también se hace necesario que para que exista un sistema de buena calidad de vida y, por tanto, el Derecho a la Salud se confirme, éste conecta con la garantía de otros derechos tan esenciales como el derecho a la alimentación, al trabajo, a unas condiciones sanitarias suficientes, etc.

En cualquier caso, el Derecho a la Salud no se corresponde con el derecho a estar sano, sino que el primero, oscila desde el estatus mínimo de protección primaria hasta el más alto nivel posible de salud que se pueda garantizar de conformidad con las circunstancias y condiciones de cada región.

Por otro lado, el Derecho a la Alimentación, aunque no existe una definición ampliamente aceptada, se puede entender como la capacidad física y económica que tiene toda persona, en todo momento, a disfrutar de la alimentación adecuada y a los medios para obtenerla. Dicho derecho está directamente vinculado a la dignidad inherente de la persona y por tanto requiere de efectividad. En este sentido, está reconocido en diversos instrumentos de derecho internacional, aunque principalmente destaca la referencia del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales²¹⁴ (PIDESC). No obstante, de manera general, son precarias las políticas nacionales e internacionales orientadas a la erradicación del hambre.

A este respecto, mientras que la salud vela por el buen estado físico y psíquico, en base a garantizar la ausencia de la enfermedad; la alimentación, como se señala, tiene el propósito de suministrar el material suficiente para gozar de un nivel de vida adecuado. Mientras que, tanto la alimentación adecuada como la salud, son factores que condicionan la vida en su sentido amplio; en diversas circunstancias la alimentación también condiciona la existencia de una buena salud y, en muy pocos casos, la salud incidirá en la primera señalada.

La necesaria garantía del Derecho a la Alimentación es más que evidente, pero contradictoriamente, pocos Estados se comprometen con pautas específicas y progresivas para su consecución, lo cual es radicalmente diferente a la protección jurídica que sí recibe el Derecho a la Salud.

4. La aplicación del Reglamento Sanitario Internacional en España.

Las últimas modificaciones del RSI de 2005 entraron en vigor para la mayoría de los Estados, entre ellos lógicamente España, en 2007.

214 Adoptado por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966 (Número de resolución: A/RES/2200(XXI)A-C). En vigor desde el 3 de enero de 1976, de conformidad con el artículo 27 del propio texto.

Las obligaciones del RSI son asumidas por España a través de la Ley General de Salud Pública²¹⁵. En ésta se especifica que el Ministerio de Sanidad es responsable de la aplicación en España del Reglamento y que, a través de la competencia estatal de Sanidad Exterior, se desarrollarán actividades tales como la vacunación, el control y la vigilancia del tráfico internacional de personas, control y vigilancia higiénico-sanitarias de puertos, puestos fronterizo o medios de transportes internacionales (incluyendo tanto los productos alimenticios y alimentarios como otros bienes susceptibles de poner en riesgo la salud de la población). Es decir, dicho Reglamento es aplicado en España por el Gobierno Central, por el Ministerio de Sanidad y en la periferia (en los puertos, aeropuertos, etc.) por los Servicios de Sanidad Exterior de dicho Ministerio²¹⁶.

Asimismo, el RSI indica, entre otras medidas que, cuando el Ministerio lo determine, por ejemplo, porque exista algún tipo de riesgo, se solicitará el certificado sanitario a las personas que entran en el territorio o bien se le sometan a un reconocimiento médico, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento, y así acreditar que no padece ninguna enfermedad. En el mismo sentido, se realiza un control de los productos, entre ellos alimentarios y de los animales.

En lo que respecta a la alimentación, la Ley General de Salud Pública hace numerosas²¹⁷ referencias que oscilan desde comentarios en el propio preámbulo, hasta preceptos específicos en los que se reconoce que la vigilancia en salud pública exige el control de “la seguridad alimentaria, incluyendo los riesgos alimentarios”²¹⁸. En resumen, es evidente que proteger y prevenir la salud se encuentra intrínsecamente vinculado con la protección

215 Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública. «BOE» núm. 240, de 5 de octubre de 2011

216 Por ejemplo, en Algeciras, como ciudad con puerto y puesto fronterizo, con la relevancia más que conocida, existe un servicio de sanidad exterior particular adicional al que corresponde por provincia y que se encuentra en Cádiz.

217 Preámbulo, artículos 12, 19, 23, 27, 27, en la Disposición final segunda y en la Disposición adicional cuarta de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública. «BOE» núm. 240, de 5 de octubre de 2011.

218 Artículo 12 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública. «BOE» núm. 240, de 5 de octubre de 2011

y prevención de la alimentación, el medio ambiente u otros riesgos²¹⁹. Y la referida prevención de la salud requiere controles y exámenes que garanticen la seguridad alimentaria²²⁰.

En definitiva, el actual RSI aspira a proporcionar la más completa seguridad sanitaria internacional a través de la técnica de la prevención. Y para ello no solo se vela porque se garantice el Derecho a la Salud, sino que derechos como el de la alimentación adecuada son contemplados y complementados.

219 “El entorno familiar, la educación, los bienes materiales, las desigualdades sociales y económicas, el acceso al trabajo y su calidad, el diseño y los servicios de las ciudades y barrios, la calidad del aire que se respira, del agua que se bebe, de los alimentos que se comen, los animales con los que convivimos, el ejercicio físico que se realiza, el entorno social y medioambiental de las personas, todo ello determina la salud”, preámbulo de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública. «BOE» núm. 240, de 5 de octubre de 2011

220 Artículo 23 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública. «BOE» núm. 240, de 5 de octubre de 2011

CAPÍTULO XI

LA DENOMINACIÓN DE ORIGEN. HERRAMIENTA PARA LA PROTECCIÓN DEL DERECHO HUMANO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA

Montserrat Tafalla Plana

Miembro de la Junta directiva del Instituto de Derechos Humanos de Catalunya

SUMARIO

- 1.- Contenido normativo de la Denominación de Origen.
- 2.- Denominaciones de origen y derecho a la alimentación.
- 3.- Tratados de libre comercio y las denominaciones de origen.
- 4.- Consideraciones finales.

Presentación

Si planteamos el derecho a la alimentación como un mero derecho *a no pasar hambre*, solucionando sus deficiencias, si es el caso, con un sistema de políticas asistencialistas, hablar del sistema de denominaciones de origen parece una forma frívola de enfocar el derecho a la alimentación. Esto es debido a que la denominación de origen aparece, vinculada únicamente al mercado y a la gastronomía y para el consumidor supone, en muchas ocasiones sólo un elemento de marca de distinción. Pero si partimos del derecho a alimentación en una dimensión más amplia hemos de considerar que toda normativa que afecte al sistema alimentario debe ser considerada desde la perspectiva de los derechos humanos.

El objeto de este trabajo es defender la idea de que el sistema español y europeo relativo a las Denominaciones de Origen vinculándolo al derecho a la alimentación y a otros de los derechos económicos, sociales y culturales presentes en el Pacto de Derechos Económicos Sociales y culturales de 1966, puede ser un mecanismo eficaz de protección del derecho a la alimentación.

1. Contenido normativo de la Denominación de Origen

El origen del concepto Denominación de Origen²²¹ (DO) surgió en el ámbito de la producción vitivinícola y concretamente en España con la Ley 25/1970 del Estatuto de la Viña, del Vino y de los alcoholes, quedo delimitado claramente el contenido normativo de la DO, pero únicamente en el marco del vino, como por otro lado también estaba sucediendo en otros países europeos.

Años más tarde, y debido a la experiencia positiva que para la protección de la producción vitivinícola estaba suponiendo el sistema de DO, la entonces Comunidad Económica Europea amplió el marco de protección como DO a otros productos alimentarios con la aprobación del Reglamento 2081/92, de 14 de julio de 1992, relativo a la protección de las indicaciones geográficas y de las denominaciones de origen de los productos agrícolas y alimenticios con el que además, fue establecido un registro en la Comisión Europea, de todas las DO e IGP comunitarias. Actualmente, el Reglamento comunitario en la materia vigente, es el 1151/2012, de 21 de noviembre de 2012.

221 Si bien en los textos normativos aparecen diferentes denominaciones para referirse a diferentes niveles de protección, en este estudio, dado su objeto, utilizaremos el término más popular en España, denominación de origen para referirnos a todo tipo de indicación geográfica protegida.

En el Estado español, la competencia reguladora en materia DO ha sido asumida por las Comunidades Autónomas, es importante señalar que la práctica revela que dicha descentralización ha tenido un resultado positivo para el buen funcionamiento del sistema. Sin embargo, existen productos que su DO trasciende el ámbito autonómico y por ello se regulan en la Ley 6/2015, de 12 de mayo, de Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas de ámbito territorial supra autonómico.

En los preámbulos del Reglamento comunitario en vigor y de la Ley española, observamos que, pese a que se está regulando sobre la producción y distribución alimentaria, no se hace mención explícita a la alimentación como derecho humano ni a la obligación de protección de este derecho que tienen los Estados. Así, el preámbulo del Reglamento comunitario establece que “los objetivos específicos que se persiguen con la protección de las denominaciones de origen y de las indicaciones geográficas son asegurar a los agricultores y productores unos ingresos equitativos por las cualidades y las características de un producto determinado o de su método de producción, y ofrecer información clara sobre los productos con características específicas vinculadas a un origen geográfico, para que los consumidores hagan sus elecciones de compra con mayor conocimiento de causa”. A su vez, el preámbulo de la ley española mantiene también esta visión excesivamente mercantilista. Sin embargo, es significativo que en ambas normas se mencione la importancia de las DO para el desarrollo rural. Así, la Ley española considera que las DOP e IGP pueden ser consideradas como “un elemento que favorece la diferenciación de la producción contribuyendo al incremento de la competitividad de las industrias agroalimentarias, fundamentalmente a través de la valorización de estos productos por parte del consumidor, siendo, al mismo tiempo, un instrumento vertebrador en el desarrollo y sostenibilidad de los tejidos rurales”, y el Reglamento Comunitario sostiene “que los regímenes de calidad pueden contribuir y servir de complemento tanto a la política de desarrollo rural, como a las políticas de apoyo al mercado y de sostenimiento de la renta que se aplican en el marco de la política agraria común (...) y que pueden, en particular, contribuir a las zonas en que el sector agrario reviste la mayor importancia económica, en especial a las zonas desfavorecidas.”

Entrando en su contenido normativo, el sistema de protección de las DO es un sistema creado para la protección de un determinado producto, estableciendo importantes limitaciones, para terceros sobre el uso del nombre geográfico que lo define. Con la DO se protegen los derechos de propiedad intelectual de un producto que es el resultado de un saber tradicional de una determinada zona. El Reglamento comunitario define una DOP como “un nombre que identifica un producto: originario de un lugar determinado, una región o, excepcionalmente, un país, cuya calidad o características se deben fundamental o exclusivamente a un medio geográfico particular, con

los factores naturales y humanos inherentes a él, y cuyas fases de producción tengan lugar en su totalidad en la zona geográfica definida” y según el artículo noveno de la Ley española los objetivos generales de las DOP e IGP se fijan en:

- a) Proteger los derechos de los productores y de los consumidores, garantizando el cumplimiento del principio general de veracidad y justificación de la información que figure en el etiquetado de los productos agrarios y alimentarios amparados por una DOP o IGP.
- b) Garantizar la especificidad del producto agrario o alimentario amparado por una DOP o IGP y su protección, manteniendo su diversidad y reputación comercial.
- c) Proporcionar a los operadores un instrumento para la diferenciación de sus productos, como elemento adicional para contribuir a fortalecer la competencia leal y efectiva del sector.

Tanto en el Reglamento Comunitario como en la Ley española, la protección, en primera instancia, está dirigida al productor para defenderse frente a las posibles situaciones de competencia desleal que puede suscitar la utilización por los competidores de la denominación de un producto reputado o denominaciones similares y, en segunda instancia es una protección a los consumidores ya que la DO identifica determinada calidad por la garantía que ofrece el sistema establecido de control del producto.²²²

En el derecho español, armonizado con el comunitario, el sistema de protección de la DO supone un engranaje con el que se controlan desde las características y modos de producción del alimento, nombre y etiquetado hasta su distribución comercial. En este sistema se da una importante coordinación entre el ámbito público y privado donde los elementos clave son por un lado, la existencia del denominado pliego de condiciones: un documento normativo que establece los requisitos que debe cumplir un producto procedente de una DO y que tiene una gran importancia para el registro, control y garantía de la homogeneidad del producto DO; y por otro lado, la existencia de las agrupaciones de productores para el Reglamento comunitario y denominados Consejos reguladores en la práctica normativa española. Son entidades de gestión que se establecen “como unas estructuras de control para que lleven a cabo los oportunos controles oficiales, que permitan comprobar el cumplimiento de los requisitos aplicables a estas

222 GUILLEM CARRAU, J. Denominaciones Geográficas de calidad. Estudio de su reconocimiento y protección en la OMC, la UE y el Derecho español, Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, 2008. Consultado en (<http://www.tirantonline.com.sire.ub.edu/tol/documento/show/1279086?route=tis>)

figuras protegidas y, de este modo, garantizar el respeto del pliego de condiciones. La Ley puntualiza que deberán tener personalidad jurídica propia, y contar con un órgano de gobierno donde estén representados de manera paritaria todos los intereses económicos que participan en la obtención del producto. Su estructura y funcionamiento deberán ser democráticos y tendrán que contar con los medios necesarios para el desarrollo de sus funciones”²²³ En España existen a día de hoy 102 Consejos reguladores que controlan sendas DO.²²⁴

Es oportuno señalar que los países europeos con mayor número de zonas geográficas con productos protegidos por DO, son España, Italia y Francia²²⁵, los de mayor tradición gastronómica y que curiosamente coinciden en ser los países con mayor número de lugares declarados patrimonio de la humanidad por la UNESCO. La etiqueta de DO, por tanto, está etiquetando un producto alimentario no meramente comercial sino unos bienes que como otros reconocidos, son patrimonio cultural de sus pueblos.

La DO en su regulación, configura un límite al comercio y a las marcas pero desde la perspectiva de política económica, “el reconocimiento de los intereses tutelados por las denominaciones geográficas confluye con una serie de objetivos públicos de política socio-económica como son el desarrollo rural, la protección del patrimonio etnográfico y el fomento de las producciones agrarias de calidad”²²⁶. Un sistema de DO bien organizado e incentivado supone a la larga que la perspectiva pase desde la protección de un producto que se producía en un lugar hacia la protección e impulso de un lugar para hacer el producto. Ceballos²²⁷ habla de los “territorios del vino”, de los “territorios del aceite”.

Por lo tanto, la DO supone un acto de soberanía alimentaria, que incide en la protección al medio ambiente, en la biodiversidad agrícola, en la protección a la diversidad cultural, en la producción alimentaria de calidad, y en

223 MONTERO GARCÍA-NOBLEJAS, P. Denominaciones de origen e indicaciones geográficas. Valencia, Tirant lo Blanch, 2016. Pág 245

224 MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN
Órganos de gestión de las DOP/IGP de productos agroalimentarios

225 UNIÓN EUROPEA. Lista de productos protegidos con DO y IGP de la Comisión Europea

226 CEBALLOS MORENO, M. “Las denominaciones de origen agroalimentarias desde la perspectiva de su contribución a la defensa de los intereses públicos. Su regulación por el derecho administrativo” en PEÑA SÁNCHEZ, A, PORRO GUTIERREZ, J. Aspectos sociales, económicos y jurídicos de la agroalimentación: la perspectiva ecológica. Cádiz, Universidad de Cádiz, Servicios de Publicaciones, 2010, págs. 165-190

227 CEBALLOS MORENO, M. Denominaciones de origen, actividad vitivinícola y desarrollo sostenible de zonas rurales. Madrid, Tecnos, 2017. Págs 190 y 191.

el desarrollo sostenible. En este sentido, la FAO ha hecho un interesante informe que relaciona las políticas de DO con el sistema alimentario sostenible²²⁸.

2. Denominaciones de origen y derecho a la alimentación

La alimentación es un derecho humano y entendemos que debe ser tenido en cuenta en toda regulación que implique al sector alimentario. En este sentido, es criticable que en las regulaciones sobre la DO se manifieste únicamente una perspectiva mercantil y no también la perspectiva de los derechos humanos.

Como venimos señalando las DO han supuesto avanzar desde la mera protección al productor y al consumidor a suponer una regulación para la protección de importantes intereses generales. Pero, hemos de ir un paso más allá y vincular estos intereses públicos a los derechos humanos y blindar las DO como una acción de soberanía alimentaria y como una medida de protección al derecho a la alimentación adecuada. Dicha vinculación es exigible si acudimos al artículo 11 del Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales²²⁹ y a la Observación número 12²³⁰ del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales que define su contenido.

En el art. 11 que el Pacto dedica al derecho a la alimentación, los Estados reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso la alimentación y en su punto segundo, los Estados se comprometen 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. Es basándonos en el cumplimiento de esta acción de mejora donde creo que hemos de situar el régimen de las DO. Las DO conllevan control e inversión para la producción alimentaria de calidad que incide directamente en la agricultura de la zona y por tanto en el desarrollo económico de la misma.

228 FAO Strengthening sustainable food systems through geographical indications. An analysis of economic impacts Rome, 2018 (<http://www.fao.org/3/i8737EN/i8737en.pdf>)

229 España ratificó el Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales el 27 de abril de 1977 y el 23 de septiembre de 2010 ratificó el Protocolo al Pacto que aprueba el mecanismo de denuncias individuales que reconoce la competencia del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales para examinar las denuncias de personas o grupos que afirman que sus derechos en virtud del Pacto han sido violados.

230 ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Doc. E/C.12/1999/5. Observación general nº 12, Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de 12 de mayo 1999

En la ambiciosa Observación 12, se habla de las estrategias que han de aplicar los Estados para la protección del derecho a la alimentación, y en el apartado 11 se considera que cuando el Pacto establece que los alimentos deben ser aceptables para una cultura o unos consumidores determinados significa que hay que tener *también en cuenta los valores no relacionados con la nutrición* que se asocian a los alimentos y el consumo de alimentos, así como las preocupaciones fundamentadas de los consumidores acerca de la naturaleza de los alimentos disponibles. Más adelante en el punto 25, se observa que es obligación adoptar una estrategia nacional que garantice la seguridad alimentaria y de nutrición, y que esta estrategia se ocupará de todas las cuestiones y medidas relativas a todos los aspectos del sistema alimentario *en particular la producción, elaboración, distribución comercialización y consumo de alimentos sanos*.

A mi entender las DO son una de estas estrategias exigidas por el derecho a la alimentación adecuada. El sistema de las DO es justamente una forma de tener en cuenta esos otros valores no relacionados con la nutrición y las preocupaciones sobre la naturaleza de los alimentos de las que habla el Comité. La DO, en este sentido, protege no únicamente mercancías para la venta sino la experiencia patrimonial y de conocimiento humano de producción alimentaria. Es el conocimiento tradicional popular que ha dado origen a un producto local que ha llegado a tener un reconocimiento que le ha dado valor y que genera el derecho de propiedad intelectual que son las DO. Se valora el producto como un valor en sí mismo. Se genera un sistema de seguridad, en sentido de protección a la diversidad cultural se protegen las formas diversas de producir los alimentos y se protege la diversidad biológica como por ejemplo, en la protección que se da a la variedad biológica de legumbres.

El incremento exponencial del número de denominaciones de origen no solo en España sino también en Europa, nos da a entender que el marco de protección es positivo para las zonas productoras y lo que es más importante, para los habitantes de la zona y en este sentido es una forma de ejercicio de la soberanía alimentaria.

Pero hemos de tener en cuenta que si defendemos las DO como un instrumento de protección del derecho a la alimentación adecuada, también el sistema de protección de las DO ha de ser coherente y hacerse teniendo en cuenta los derechos humanos. Esto se hace extrayendo la visión meramente mercantilista de su régimen y considerando el sistema como un sistema de protección de un patrimonio local y estableciendo ciertas políticas de corrección para garantizar la protección de medio ambiental de las zonas y una mayor justicia distributiva de los beneficios que generan las DO. Es decir, se ha de focalizar en la sostenibilidad del sistema y de las zonas de producción y no entrar en el juego del mercado oferta/demanda de producir bienes DO como marca para una gran exportación. Los productos DO

tendrían que ser en primera instancia productos de km cero para un consumo cercano.

El objetivo es mantener el paisaje y el producto y atender a otros derechos económicos sociales y culturales vinculados a la producción alimentaria como son, entre otros, el derecho al trabajo, a la salud y al medio ambiente.

3. Tratados de libre comercio y las denominaciones de origen

Tras lo dicho valoramos las DO como un ejemplo positivo de política estatal y de la Unión Europea que favorece la soberanía alimentaria y por tanto el derecho a la alimentación. Pero, frente a ello, aparecen, con estos mismos actores, políticas totalmente contradictorias con la regulación protectora de derechos. Esto es lo que ocurre con la negociación y la aprobación de ciertos tratados de libre comercio.

Es relevante señalar que a partir de la constitución de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en el año 1995, se inició una práctica internacional de liberalización y desregulación que “obliga” al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas en 1999, pocos días antes de la reunión de la Tercera Conferencia Ministerial de la OMC en Seattle, a presentar una Declaración²³¹ donde el Comité reconoce “el potencial de la liberalización del comercio para generar riqueza, pero es también consciente de que la liberalización del comercio, las inversiones y las finanzas no crean ni conducen necesariamente a un entorno favorable para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. La liberalización del comercio debe entenderse como un medio no como un fin. El fin al que debe servir la liberalización del comercio es el objetivo del bienestar humano expresado en los instrumentos internacionales de derechos humanos. A este respecto, el Comité desea recordar a los miembros de la OMC el carácter esencial y fundamental de las obligaciones en materia de derechos humanos e insta a la OMC a emprender un examen de toda la gama de políticas y normas internacionales de comercio e inversión, a fin de asegurar que sean compatibles con los tratados, la legislación y las políticas vigentes encaminados a proteger y promover todos los derechos humanos.”

Sin embargo, esta obligación y política coherente de atender a los derechos humanos es lo que consideramos que no es lo primero que se tiene en cuenta ni en la forma de elaboración ni en el contenido de los dos tratados de libre comercio negociados por la Unión Europea: el Acuerdo de libre comercio UE-Canadá (CETA) en vigor desde septiembre de 2017, y el Tra-

231 ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Doc. E/C.12/1999/9, de 18 de marzo de 1999

tado Transatlántico de Comercio e Inversiones (TTIP) todavía en negociaciones con EEUU, por cierto, más dificultosas desde la llegada de la Administración Trump.

Parte de la doctrina²³² ha considerado que la vulneración de derechos mediante estos tratados²³³ se da ya con un proceso de negociación poco transparente y por tanto poco democrático, e incluso se ha manifestado su “contraconstitucionalidad” cuando se afirma que por ejemplo, el TTIP “conlleva un vaciamiento constitucional, en relación con el principio democrático y los derechos fundamentales de los Estados-nación miembros de la Unión Europea, así como de los Estados Unidos”.²³⁴

Es decir, la finalidad de los tratados de libre comercio es facilitar y liberalizar la inversión extranjera pero esta liberalización se hace reduciendo y vaciando enormemente las políticas nacionales que se considera distorsionan²³⁵ el comercio y esta facilitación en materia alimentaria, se hace incluso contradiciendo la Política Agraria Común de la Unión Europea. En consecuencia, en lo que se refiere al derecho a la alimentación se distorsiona enormemente la acción de los Estados al promoverse acciones y políticas contradictorias con las políticas estatales y comunitarias de soberanía y protección alimentaria. Los tratados citados afectan a todo el sistema de

232 MARTÍN GÓMEZ DE CARVALLO, F. DUVAL, J. La construcción europea al servicio de los mercados financieros: de la CECA al TTIP, Europa antepone el capital a las personas. Barcelona, Icaria, 2016.

233 Estos tratados han sido llamados de nueva generación porque suponen una liberación tan amplia que afectan a todos los ámbitos sociales más allá del meramente mercantil. En palabras del Brugaya: “Se trata de conseguir el establecimiento de una economía mundo sin cortapisas estatales, ni considerandos de tipo social. Los tratados tendrán como objetivo vaciar las instituciones estatales, democráticas, de capacidad de decisión así como a los ciudadanos, para cedérsela a las corporaciones económicas que son, en último término, las que establecen como prioridad la lógica mercantil. Se crea así un gobierno mundial de la economía desde instancias supranacionales sustraídas de los controles democráticos” en BRUGAYA RIERA, J. Adiós a la soberanía política. Los tratados de nueva generación (TTP, TTIP, CETA, TISA,...) y qué significan para nosotros. Barcelona, Ediciones invisibles, 2017, pág 26

234 MARTÍNEZ SIERRA, J. M., ALSINA BURGÚÉS, V. “Estado y Constitución Frente Al TTIP. Una mirada desde las enseñanzas aportadas por la Unión Europea” en GIGAPP Estudios/Working Papers, 2017 Núm. 55-59. Págs. 56 a 77 (<http://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/42/72>)

235 GUAMÁN HERNÁNDEZ, A. TTIP: el asalto de las multinacionales a la democracia. Madrid, Akal, 2015.

producción y distribución de los alimentos e incluso a la cultura alimentaria, en este sentido se ha denunciado que esta liberación²³⁶ sin cortapisas supone que los gigantes agroalimentarios pasan a gobernar no únicamente los cultivos sino también la dieta de los consumidores ya que se llega a incitar y facilitar la producción y distribución de comida procesada barata.

El ámbito de protección internacional de las DO dentro del marco de la Organización Mundial del Comercio, se da con el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) aprobado en la Conferencia de Marrakech el 15 de abril de 1994. Este acuerdo en sus artículos del 22 a 24 regula la protección de las indicaciones geográficas. Pero, pese a la existencia del ADPIC y de la tradición y consistencia del sistema de DO europea, no fueron fáciles con Canadá y no son fáciles con EEUU las negociaciones de los tratados de libre comercio, en lo referente a las DO.

Es en estas circunstancias, desde mi punto de vista, donde se hace visible la relevancia del sistema de la DO como un importante elemento de protección que efectivamente distorsiona el liberalismo absoluto tan deseado. La DO surge como límite al comercio desenfrenado y la importancia de su existencia es en este ámbito de la globalización donde se hace más evidente. Y ello es porque, como hemos venido diciendo, los intereses que se protegen van más allá de lo meramente mercantil. En definitiva, se protegen muchas de las implicaciones derivadas de considerar a la alimentación como un derecho humano y a los productos alimentarios algo más que mercancías.

La protección de la DO se incluyó finalmente en el CETA²³⁷ y la Comisión Europea manifestó que el CETA estaba implicando obligaciones sin precedentes para Canadá. Europa presentó así el acuerdo como una victoria de los negociadores europeos, centrando precisamente esta victoria en la regulación sobre la contratación pública y en la protección a las denominaciones de origen.²³⁸ El éxito se concretó con el instrumento interpretativo

236 FERNÁNDEZ, B. "Los tratados de libre comercio y la alimentación: un maridaje agri-dulce". Revista Contexto, nº 97. (<http://ctxt.es/es/20161228/Firmas/10275/acuerdos-comerciales-alimentacion-ceta-TTIP-comercio.htm>) En este artículo, Belén Fernández, miembro de Economistas sin fronteras, describe lo que ha supuesto para la cultura alimentaria en México el tratado de libre comercio con Estados Unidos. Como después de unos años en vigor ha afectado enormemente al cambio de dieta y al impulso dado al sistema de alimentos prefabricados.

237 Sin embargo, a visiones críticas que manifiestan que la protección se limita a los productos que aparecen en la lista del tratado y que no son todas las DO de Europa.

238 GUAMÁN HERNÁNDEZ, A. "La política comercial de la UE y su impacto en los derechos laborales: Una aproximación a los posibles efectos de la firma del TTIP y del CETA" Lex Social, vol. 6, núm. 2 (2016). Pág. 126. (https://upo.es/revistas/index.php/lex_social/articulo/view/1978/1610)

conjunto sobre el Acuerdo Económico y Comercial Global (AECG)²³⁹ entre Canadá y la Unión Europea y con la Declaración de la Comisión comprometiéndose “a lograr el máximo nivel de protección de las indicaciones geográficas registradas de la Unión en las negociaciones en curso o futuras de los acuerdos comerciales, a la luz de la situación del mercado de cada socio comercial y de los intereses de los Estados miembros”. Señalar que en el Acuerdo las DO, aparecen reguladas como “excepciones a los derechos conferidos por una marca” y se fija que cada parte establecerá los medios jurídicos para que las partes interesadas puedan impedir el uso de una indicación geográfica. La protección se extiende a expresiones tales como “clase” “tipo” “estilo” “imitación” o similares.

En cuanto a las negociaciones con Estados Unidos para la aprobación del TTIP, desde la llegada de la Administración Trump han quedado interrumpidas. Sin embargo, por las declaraciones hechas durante las antiguas reuniones de redacción, la protección del sistema europeo de las DO no estaba siendo nada fácil. EEUU exigía su eliminación al considerarlas un grave atentado contra la libre competencia. A este respecto, el Comisario europeo Phil Hogan, reconocía que “los asuntos más complicados de resolver de los que se plantean en el TTIP son los relativos al uso de pesticidas y a la protección de las denominaciones de origen, es decir, cuestiones que afectan de manera directa a la integridad del ambiente y los ecosistemas, a la calidad del consumo y a la salud de los ciudadanos”²⁴⁰ Hemos de señalar aquí que la “excesiva” protección de las DO en Europa es para numerosa doctrina norteamericana “ajena a la ley y a la cultura norteamericanas”²⁴¹

Pero, para la otra parte, la Unión Europea, renunciando a la protección de las DO, “profundizaría las contradicciones intrínsecas que la UE y la propia

239 UNIÓN EUROPEA. DOUE, 14 de enero 2017. Decisión (UE) 2017/37 del Consejo de 28 de octubre de 2016 relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea, del Acuerdo Económico y Comercial Global (CETA) entre Canadá, por una parte, y la Unión Europea y sus Estados miembros, por otra.

240 SEGRELLES, J.A, “Las contradicciones ambientales entre la Política Agraria Común (PAC) de la Unión Europea y el Tratado Transatlántico de Comercio e Inversiones (TTIP)” *Bollettino della società geografica italiana*. Roma - Serie XIII, vol. X (2017), pág. 142

241 “Due to the fact that a lot of names referring to European geographical areas are currently considered generic in the United States, they cannot be protected. This partly explains the US reluctance to extend GI protection. Some scholars even claim that the idea of protection of GIs is alien to American law and culture” BOCHANCZYK-KUPKA, D. KUZNAR, A. “Geographical Indications in TTIP Negotiations” en *CESifo Forum 1/ 2017 March Volume 18*. Pág. 20 (<https://www.cesifo-group.de/DocDL/CESifo-Forum-2017-1-Bochanczyk-Kupka-et-al-TTIP-CEurope-march.pdf>)

PAC llevan mostrando desde hace varios lustros, pues las políticas agro rurales comunitarias intentan solucionar de manera marginal y con subvenciones públicas los daños que sobre el territorio rural, el ambiente, los ecosistemas y la agricultura familiar ocasionan el mercado neoliberal y los fuertes procesos de concentración productiva que tienen lugar, con su impulso, en las regiones más desarrolladas de Europa”.²⁴²

Por último, son relevantes, y esperamos que veraces, las palabras del español Ignacio García Bercero en su función de negociador jefe de la Unión Europea ante Estados Unidos en las negociaciones del TTIP “No hay ningún peligro para el sistema europeo. No estamos negociando ningún tipo de reducción de la protección de las denominaciones de origen en Europa. Ese no es el tema. El tema es que queremos ver qué se puede hacer para proteger mejor a las indicaciones geográficas europeas en EEUU. Estamos explorando cuáles son las posibles vías, teniendo en cuenta que el sistema americano es muy diferente al sistema europeo. Pensamos que con un espíritu constructivo se pueden encontrar formas para que nuestras indicaciones geográficas puedan estar mejor protegidas en EEUU. Eso sí, jamás se ha planteado reducir el nivel de protección de Europa”²⁴³

4. Consideraciones finales

- Actualmente en el marco jurídico español y de la UE aparecen gran cantidad de productos alimentarios amparados por la protección DO. Se debería ampliar y blindar el sistema de DO y asociarlo al derecho a la producción alimentaria como inherente al derecho al desarrollo social de los Estados.
- El sistema de protección de las DO potencia la producción alimentaria sostenible, controlada y de calidad facilitando el desarrollo social y la protección del medio ambiente.
- Debe darse un enfoque de Derechos Humanos al sistema de las DO vinculándolo al derecho humano a la alimentación en su interpretación más extensiva. El sistema de producción y distribución alimentaria afecta a muchos de los derechos recogidos en Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Las políticas públicas en DO deben potenciarse más allá del punto de vista comercial y plantearse más como una estrategia de garantía de un sistema de alimentación adecuada de calidad y sostenible para todos.

242 SEGRELLES, J.A op cit. Pág. 144

243 EL MUNDO, DIARIO. Declaración del 22 de septiem bre de 2016 (https://www.elconfidencial.com/mundo/2016-09-22/garcia-bercero-situacion-actual-dificil-aprobar-ttip-antes-fin-ano-2016_1262235/)

CAPÍTULO XII

NUTRICIÓN, DEPENDENCIA Y VULNERABILIDAD EN PERSONAS MAYORES.

Ana María Porcel Gálvez

*Profesora Contratada doctora de Enfermería,
y directora del departamento de Enfermería
Universidad de Sevilla*

Marta Lima Serrano

*Profesora Contratada doctora de Enfermería
Universidad de Sevilla*

Federico Alonso Trujillo

*Director del Plan Andaluz de la Autonomía Personal
y Prevención de la Dependencia (2016-2020)*

SUMARIO

- 1.- Envejecimiento: complejidad, fragilidad y discapacidad.
- 2.- Alimentación y nutrición, necesidades especiales en el envejecimiento.
- 3.- El derecho a la alimentación en el envejecimiento.
- 4.- Las políticas Públicas en Andalucía para el derecho a la alimentación en personas mayores.

1. Envejecimiento: complejidad, fragilidad y discapacidad.

El aumento de la esperanza de vida junto con la disminución de las tasas de fecundidad, han aumentado de forma significativa en las últimas décadas. Según el informe de Naciones Unidas sobre el Envejecimiento Mundial (2009), la población de personas mayores de 60 años a nivel mundial es de 737 millones (10,8 %) estimándose que el año 2050 se alcanzará los 2000 millones (22%)²⁴⁴.

En las últimas décadas el envejecimiento en España está siendo particularmente intenso. La prolongación de la expectativa de vida, una de las mayores conquistas sociales del pasado siglo, se ha traducido en un aumento del número de personas Mayores y, como consecuencia, en un envejecimiento acelerado de la población. En España, la esperanza de vida al nacer es según últimos datos del INE, de 83,1 años (80,3 años para los varones y 85,8 para las mujeres); la esperanza de vida adicional a los 65 años es de 21,1 años (19,1 años para los varones y 23,1 años para las mujeres), y a las personas que han alcanzado los 80 años les restan todavía por vivir, como media, 9,9 años (8,8 años a los varones y 10,7 a las mujeres).

Como resultado de ese incremento en las expectativas de vida, la población mayor española ha experimentado en las últimas décadas un crecimiento muy considerable. El número de personas mayores de 65 años se ha duplicado en los últimos treinta y cinco años, pasando de 4,2 millones de personas en 1981 (11,2% de la población total) a 8,8 millones en 2017 (18,8% de la población total, siendo el 6,1% mayores de 80 años). En varias CCAA este porcentaje supera el 24%. Este aumento se ha debido, entre otros factores, al mayor control de las enfermedades, a unas condiciones de vida más saludables y, en general, al mayor bienestar económico y social alcanzado.

De acuerdo con todas las proyecciones demográficas este proceso de envejecimiento va a continuar en los próximos años, en los que la población mayor seguirá incrementándose de manera notable. Para 2036 las proyecciones son 13 millones (29/30%) y 9% mayores de 80 años. A la vez que disminuirá la proporción de jóvenes transformando de forma sustancial, junto con el fenómeno inmigratorio, la estructura de la población española²⁴⁵.

Actualmente en Andalucía viven más de 1,2 millones de personas mayores de 65 años. El 15,6% de la población y, de ellas, más de 200.000 tienen 80

244 World Health Organization. Good health adds life to years. Global brief for World Health Day 2012. Geneva, Switzerland: 2012

245 Rodríguez Castedo A. Desarrollo del sistema de atención a la dependencia e impacto sobre los principales desequilibrios estructurales de nuestro país. II Congreso Nacional de dependencia, cuidados y empleo. Universidad Rey Juan Carlos. Madrid 25-26 abril 2018.

años o más. Se estima que la tasa de población mayor de 65 años en Andalucía llegará a suponer el 29% de los habitantes en el año 2050. Las proyecciones estadísticas señalan para el año 2020 una población mayor de 80 años de 420.000 personas. Estadísticas sanitarias mundiales (OMS, 2014) constatan que la esperanza de vida de las mujeres españolas nacidas en 2012 son las más elevadas de Europa y la segunda del mundo después de Japón.

El envejecimiento progresivo, se manifiesta con un aumento de pluripatologías crónicas, que producen una pérdida de la capacidad física, psíquica e intelectual, y condicionan la capacidad funcional, y por tanto el aumento de personas dependientes. En España, el 8,5% de la población declara algún tipo de discapacidad o limitación para realizar las actividades de la vida diaria, y el 55,8% de estas son dependiente²⁴⁶. Según la OMS, al 60% de la mortalidad se produce por esta causa (1).

Esta elevada carga de morbilidad, vulnerabilidad y dependencia, se traduce en una especial fragilidad, que provoca una alta complejidad en los procesos, con el consiguiente incremento de las necesidades de cuidados²⁴⁷.

La demanda de cuidados de larga duración (*Long Term Care* - LTC) para personas en situación de dependencia se ha venido incrementando de forma notable en los últimos años y va a seguir aumentando a un fuerte ritmo durante las próximas décadas. Como consecuencia de una combinación de factores de carácter demográfico, médico y social, entre los que podemos destacar: el proceso acelerado de envejecimiento de la población (en especial de los mayores de 80 años), las mayores tasas de supervivencia de las personas afectadas por diversas enfermedades crónicas²⁴⁸ y accidentes y por alteraciones congénitas, así como las consecuencias derivadas de los altos índices de siniestralidad laboral y vial. Esta situación ocasiona un aumento en el número de personas que demandan recursos de atención y de

246 Morales-Asencio JM, Kaknani-Uttumchandani S, Cuevas-Fernández-Gallego M, Palacios-Gómez L, Gutiérrez-Sequera JL, Silvano-Arranz A, Batres-Sicilia JP, Delgado-Romero A, Cejudo-Lopez Á, Trabado-Herrera M, García-Lara EL, Martín-Santos FJ, Morilla-Herrera JC. Development of the Andalusian Registry of Patients Receiving Community Case Management, for the follow-up of people with complex chronic diseases. *J Eval Clin Pract*. 2015 Jul 27. doi: 10.1111/jep.12392.

247 INE. Encuesta de Discapacidad, Autonomía personal y situaciones de Dependencia (EDAD). Ministerio de Sanidad y Política Social; 2008.

248 Pinzón-Pulido S, Garrido Peña F, Reyes Alcázar V, Lima-Rodríguez JS, Raposo Triano MF, Martínez Domene M, Alonso Trujillo F. Predictors of institutionalization of elderly persons in dependency situation in Andalusia. *Enferm Clin*. 2016 Jan-Feb;26(1):23-30. doi: 10.1016/j.enfcli.2015.08.003. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S113086211500114X?via%3Dihub>

alimentación saludable, adecuados a su nivel de dependencia, a su edad y a su situación sociofamiliar.

Por ello, tradicionalmente, han sido las familias las que han asumido el cuidado y la alimentación de las personas dependientes, a través de lo que ha dado en llamarse “apoyo informal” y ha recaído, casi en exclusiva, en las mujeres que son familia de las personas dependientes. Sin embargo, los cambios importantes que se están produciendo en el modelo de familia y los problemas de conciliación están haciendo disminuir sensiblemente la capacidad de prestación de cuidados informales, haciendo que el modelo de apoyo informal, que ya ha empezado a entrar en crisis, sea insostenible a medio plazo. Esto ocasiona un aumento de casos de personas mayores que viven solas con unos deterioros significativos en la calidad de la dieta y la alimentación que son capaces de conseguir²⁴⁹.

El término **Envejecimiento Activo (EA)** fue adoptado por la Organización Mundial de la Salud a finales de los años 90 para extender la idea de Envejecimiento Saludable. En 2002, en el marco de la Segunda Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Envejecimiento, se definió el concepto de Envejecimiento Activo como “*el proceso de optimización de las oportunidades de salud, participación y seguridad con el fin de mejorar la calidad de vida a medida que las personas envejecen*”²⁵⁰. Es un constructo multidimensional complejo donde una de las dimensiones clave es la nutrición y está estrechamente relacionada con la dimensión del ejercicio^{251, 252, 253}.

249 OECD/European Observatory on Health Systems and Policies. España: Perfil Sanitario del país 2017, State of Health in the EU, OECD Publishing, Paris/European Observatory on Health Systems and Policies, Brussels. 2017. URL: https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/state/docs/chp_es_spanish.pdf

249 Consejo Económico y Social. Políticas públicas para combatir la pobreza en España. Colección informes 01 | 2017. MADRID. Marzo 2017. URL: <http://www.ces.es/documentos/10180/4509980/Inf0117.pdf>

250 Organización Mundial de la Salud – OMS (2002) Active Ageing. A Policy Framework. 29 [Consulta 10/11/2016] Disponible en: http://whqlibdoc.who.int/hq/2002/WHO_NMH_NPH_02.8.pdf

251 Alonso Trujillo F, Walsh Carolyn O, Salvador-Carulla L, from the EVITAL GROUP. Methodology for the development of a taxonomy and toolkit to evaluate health-related habits and lifestyle (eVITAL). BioMed Central Research Notes (BMC Res Notes). 3(1):83, 2010 (1-5).

252 Salvador-Carulla L, Olson Walsh C, Alonso-Trujillo F, Gómez R, De Teresa C, Cabo JR, Cano A, for the eVITAL group. eVITAL: A preliminary taxonomy and electronic toolkit of health-related habits and lifestyle. The Scientific World Journal. 2012 (1-14).

253 Salvador-Carulla L, Alonso-Trujillo F, Gómez R, O Walsh C, Almenara J, Ruiz M, Abellán MJ, for the EVITAL GROUP. Basic concepts in the taxonomy of health-related behaviors, habits and lifestyle. International Journal of Environmental Research and Public Health. Int. J. Environ. Res. Public Health 2013, 10(5), 1963-1976.

Donde se apuesta por una buena nutrición junto con un moderado entrenamiento, que mantenga cifras adecuadas de masa muscular, para ayudar a preservar la función cognitiva, retrasar la dependencia y revertir la fragilidad²⁵⁴.

2. Alimentación y nutrición, necesidades especiales en el envejecimiento.

En 2002 tuvo lugar en Madrid la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, estableciéndose como orientación prioritaria “El fomento de la salud y el bienestar en la vejez” y destacando como objetivo reducir la nutrición y malnutrición, al suponer un riesgo desproporcionado en la vejez, pudiendo afectar adversamente a su salud y su vitalidad. Según dicho informe, las principales causas de muerte, discapacidad y mortalidad en las personas de edad pueden mitigarse mediante medidas de promoción de la salud y prevención de las enfermedades concentradas, entre otras cosas, en la nutrición y en la actividad física, así como en el abandono del hábito tabáquico²⁵⁵.

La malnutrición puede definirse como un desequilibrio entre la ingesta y los requerimientos energéticos que altera el metabolismo, comporta pérdida de masa corporal y determina efectos adversos sobre los tejidos y composición corporal²⁵⁶. Los cambios biológicos, psicológicos y sociales ligados al envejecimiento, puede aumentar la prevalencia malnutrición, que van desde la desnutrición hasta el sobrepeso/obesidad²⁵⁷, y mientras una adecuada está asociada a una adecuada calidad de vida en la persona mayor, la malnutrición se ha asociado a un mayor riesgo de sufrir enfermedad, dependencia y mortalidad.

Respecto al sobrepeso/obesidad, en España, un 23,6% de las personas mayores (65 y más años) tiene obesidad, y otro 45,0% sobrepeso, mientras que

254 Organización Mundial de la Salud. Envejecimiento y salud. Disponible en: <http://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/envejecimiento-y-salud>

255 Naciones Unidas. Informe de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento. Madrid, 2002. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/CONF.197/9>

256 Camina-Martín, M., A., de Mateo-Silleras, B., Malafarin V, Lopez-Mongil, R., Niño-Martín, V., López-Trigo, J. A., Redondo-del-Río, M., P., y Grupo de Nutrición de la Sociedad Española de Geriátría y Gerontología (SEGG). “Valoración del estado nutricional en Geriátría: declaración de consenso del Grupo de Nutrición de la Sociedad Española de Geriátría y Gerontología”, *Revista Española de Geriátría y Gerontología*, 2016;51(1), 52–57

257 . Alvarado-García, A., Lamprea-Reyes, L., Murcia-Tabares, K. “La nutrición en el adulto mayor: una oportunidad para el cuidado de enfermería”, *Enfermería Universitaria*, 2017;14(3),199-206

sólo un 30,0% está en un peso normal²⁵⁸. A pesar de ello, la mayoría de los estudios sobre nutrición y envejecimiento alertan sobre la importancia de la malnutrición por defecto o desnutrición. Una revisión sistemática, publicada en 2012, sobre prevalencia de desnutrición en el anciano, observó diferentes prevalencias según el método de valoración empleado²⁵⁹. Así, según MNA (Mini Nutritional Assessment) la prevalencia media fue del 16,6%, según el uso de marcadores antropométricos y bioquímico la prevalencia media fue del 21,4%, mientras que usando otros índices se observó una prevalencia media del 47,3%. Dicha prevalencia media fue mayor en ancianos hospitalizados (24,6%-69,2%) seguido de los institucionalizados (20,8%-33%) y de los ancianos en comunidad (6,9%)-27,6%). Esta vulnerabilidad, se ha asociado a distintos factores, como la pérdida del gusto y/u olfato, anorexia asociada a factores psicosociales, por ejemplo, soledad o la institucionalización, problemas masticatorios y de deglución, trastornos neurodegenerativos, por ejemplo, demencia, o enfermedades crónicas como el cáncer enfermedades como el cáncer.²⁶⁰

Los autores de la revisión sistemática, concluyen que La falta de un procedimiento estandarizado para evaluar el estado nutricional en la población anciana impide que se pueda obtener una información fiable sobre la prevalencia real de la malnutrición, siendo recomendable estandarizar los criterios de evaluación. Sería muy útil la aplicación y difusión de documentos de consenso o guías de actuación elaboradas por sociedades científicas.

A este respecto, el Grupo de Nutrición de la Sociedad Española de Geriátría y Gerontología formado por un grupo nutricional de profesionales sanitarios y académicos (dietistas-nutricionistas, enfermeras, biólogos, médicos), publicó en 2016, una Declaración de Consenso sobre la necesidad de Valoración del Estado Nutricional en la persona mayor²⁶¹, con el objetivo de la

258 Abellán García, A. "La obesidad en las personas mayores, un problema de salud pública". Blog Envejecimiento [en-red], 10 de noviembre, 2016. ISSN 2387-1512. Disponible en: <http://bit.ly/2e1YzMw>

259 Prevalencia de malnutrición en la población anciana española: una revisión sistemática Med Clin (Barc). 2012 Nov 3;139(11):502-8. doi: 10.1016/j.medcli.2012.04.008

260 Unanue-Urquijo, S, Badía-Capdevila, H., Rodríguez-Requejo S, Sánchez-Pérez, I., Coderch-Lassaletta, J. Factores asociados al estado nutricional de pacientes geriátricos institucionalizados y atendidos en su domicilio. Revista Española de Geriátría y Gerontología, 2009;44(1), 38-41

261 Camina-Martín, M., A., de Mateo-Silleras, B., Malafarin V, Lopez-Mongil, R., Niño-Martín, V., López-Trigo, J. A., Redondo-del-Río, M., P., y Grupo de Nutrición de la Sociedad Española de Geriátría y Gerontología (SEGG). "Valoración del estado nutricional en Geriátría: declaración de consenso del Grupo de Nutrición de la Sociedad Española de Geriátría y Gerontología", Revista Española de Geriátría y Gerontología, 2016;51(1), 52-57

detección precoz de la desnutrición, determinar situaciones de riesgo, identificar las causas de los posibles déficits nutricionales, diseñar el plan de actuación para mejorar el estado nutricional y evaluar la efectividad de las intervenciones nutricionales.

Esta Declaración se orienta la Valoración del Estado Nutricional Geriátrica hacia los siguientes componentes:

1. Cribado nutricional, mediante herramientas específicas como el Mini Nutritional Assessment (MNA) aceptado y validado para población mayor de 65 años a nivel hospitalario, residencial o en la comunidad, con reconocido valor diagnóstico y pronóstico,²⁶² y que permite identificar a sujetos con riesgo de malnutrición antes de que aparezcan alteraciones en los parámetros bioquímicos y antropométricos. Además, dada la alta prevalencia de disfagia y sus complicaciones en las personas ancianas, el Grupo recomienda la realización del Eating Assessment Tool-10 para el cribado de disfagia²⁶³.

Según las Guías de práctica clínica más recientes, el cribado nutricional debería hacerse semanalmente en pacientes hospitalizados, con una frecuencia mensual en ancianos institucionalizados, y al menos anualmente en el paciente domiciliario²⁶⁴.

2. Valoración nutricional exhaustiva. La valoración nutricional exhaustiva se realizará en caso de haber detectado riesgo o malnutrición en el cribado nutricional e incluye: historia clínico-nutricional y dietética, la valoración antropométrica, una valoración bioquímica y datos de laboratorio, análisis de la composición corporal y valoración funcional.

En la línea de este trabajo, Sociedad Española de Nutrición Parenteral y Enteral (SEMPE), en las conclusiones del IX Foro de Debate Abbott-SENPE²⁶⁵, destacó la acción conjunta de SENPE y la Fundación Abbott para desarrollar un un Plan Estratégico Integral en nutrición (Proyecto

262 Salva Casanovas, A. El Mini Nutritional Assessment. "Veinte años de desarrollo ayudando a la valoración nutricional". *Revista Española de Geriátria y Gerontología*, 2012;47, 245–246

263 Ferrero Lopez, M., I., García Gollarte, J., F., Botella Trelis, J., J., Juan Vidal, O. "Detección de disfagia en mayores institucionalizados". *Revista Española de Geriátria y Gerontología* 2012;47:143–147

264 11. Watterson, C., Fraser, A., Banks, M., Isenring, E., Miller, M., Silvester, K., et al. "Evidence based practice guidelines for the nutritional management of malnutrition in adult patients across the continuum of care". *Nutrition & Dietetics*, 2009;66, S1–S34

265 García de Lorenzo y Mateos, A., Álvarez, J., De Man, F. "Envejecimiento y desnutrición; un reto para la sostenibilidad del SNS; conclusiones del IX Foro de Debate Abbott-SENPE", *Nutrición Hospitalaria*. 2012;27(4), 1060-1064

+nutridos, <http://www.alianzamasnutridos.es/proyecto-masnutridos/>), que contempla, entre otros aspectos, los siguientes puntos:

1. Proporcionar, a los equipos sanitarios, la Formación en nutrición necesaria para detectar pacientes en riesgo de desnutrición y establecer las medidas pertinentes para su resolución.
2. Implementar métodos de Evaluación de la desnutrición relacionada con la enfermedad haciendo obligatorio, en todos los centros sanitarios, el desarrollo de una herramienta de cribado nutricional, valoración nutricional y tratamiento de la desnutrición.
3. Desarrollar protocolos de Tratamiento Nutricional en centros de Atención Primaria, Hospitales y Residencias de ancianos definiendo grados de intervención (alimentación natural y artificial), así como interrelación y coordinación entre los distintos niveles asistenciales.
4. Estandarizar un plan de Monitorización de los cuidados y tratamientos nutricionales imprescindible en la evolución del paciente desnutrido.
5. Realizar un Registro de los diagnósticos de los pacientes con desnutrición relacionada con la enfermedad, así como de las intervenciones realizadas para revertirla que permita su correcta codificación.
6. Sistematizar un procedimiento de Evaluación de Resultados en salud, considerando la calidad y los costes de las medidas establecidas.

3. El derecho a la alimentación en el envejecimiento.

El modelo europeo de sociedad, que busca desarrollar lo que se ha denominado “estado de bienestar”, parte del reconocimiento de una serie de derechos sociales básicos, garantizados por el Estado, que se configuran como auténticos derechos subjetivos²⁶⁶.

Entre otros derechos, se considera que ningún ciudadano debería quedar sin la protección económica mínima que le permita acceder a una alimentación básica para subsistir, con independencia de su nivel o grado de vulnerabilidad. Por ello, en las naciones europeas integradas en el grupo de países con mayor PIB del mundo, no deberían existir situaciones de desnutrición o hambruna entre sus ciudadanos y desde luego, deben promover políticas que paliasen aquellos casos puntuales que pudieran producirse en situaciones de carácter excepcional o catastrófico y en grupos marginales o de exclusión social.

²⁶⁶ Rodríguez Castedo A. Desarrollo del sistema de atención a la dependencia e impacto sobre los principales desequilibrios estructurales de nuestro país. II Congreso Nacional de dependencia, cuidados y empleo. Universidad Rey Juan Carlos. Madrid 25-26 abril 2018.

En España, con respecto al derecho u obligación de alimentos para subsistir por parte de las personas mayores en situación de vulnerabilidad, en el Código Civil existe el llamado "*deber de alimentos entre parientes*" que obligaría a los hijos a proporcionar cuidados y alimentos a sus padres²⁶⁷. Este deber obliga a prestar alimentos a los parientes en línea recta ascendente o descendente (incluyen, alimentos en sentido estricto, techo, vestido, salud, educación, etc...) o a hermanos (sólo los necesarios en el auxilio para la vida, es decir, para que no se muera), y siempre y cuando el alimentante tenga capacidad económica para prestarlos, y el alimentista necesidad de ellos.

A este respecto debemos tener en cuenta que es necesario que el alimentista, es decir, el que los necesita, debe reclamarlos en juicio: debe instar un procedimiento judicial demandando a sus hijos (en el caso de padres ancianos), solicitando les sean prestados dichos auxilios. Y son muy pocos los procedimientos que se inician debido a que suelen pensar que "*mi hijo me quiere mucho, y si no me ayuda será porque no puede... y no lo voy a llevar al juzgado por ello*". Se ha llegado a proponer que ante la inoperatividad de este deber de alimentos, se debería avanzar en el Derecho hacia la "*filii potestas*", una especie de patria potestad invertida, que obligara a la guarda y custodia de los ancianos por parte de sus hijos cuando hubiera necesidad de alimentos, sin que se exigiera la demanda judicial²⁶⁸.

Si a todo lo anterior unimos la pérdida de poder adquisitivo de las pensiones debido a la intensa y extensa crisis que estamos viviendo, al margen de

267 Código Civil. CAPITULO VI - De los alimentos entre parientes Artículos 142 a 153.
URL: https://legislacion.vlex.es/vid/codigo-civil-127560#section_39

268 Moreno Trujillo E. De la filii potestas: una propuesta a la solución del problema de la capacidad de obrar del anciano incapaz no incapacitado. En Pérez García MJ. La protección de las personas mayores, apoyo familiar y prestaciones sociales. Ponencias y comunicaciones del Congreso Internacional - La protección de las personas mayores. Córdoba. 9 octubre 2009: 1-17.

las causas que la originaron^{269, 270, 271, 272, 273} se limita la posibilidad de contratar servicios de cuidados domiciliarios de limpieza y alimentación para muchos mayores y se eleva el número de personas mayores vulnerables o que han perdido autonomía en el desarrollo de las actividades básica de vida diaria (ABVD).

Esta situación afecta especialmente a los hombres en situación de soledad que no han desarrollado en etapas previas de su vida las habilidades para cocinar alimentos saludables. Ello supone que hay que abordar un amplio desarrollo de estrategias, de infraestructuras, de servicios, de recursos profesionales y de prestaciones para cubrir estas carencias en los domicilios de los dependientes para poder llegar a conseguir la calidad media de cuidados de los países de la UE.

4. Las políticas Públicas en Andalucía para el derecho a la alimentación en personas mayores.

En 2006 se aprueba la Ley de Dependencia (LAPAD)²⁷⁴, con un espíritu de atención universal y germen de una red de servicios sociales, que vendrá a conformar el cuarto pilar del bienestar tras la educación, la salud y las pensiones. Promueve la implantación del sistema de protección social que debe garantizar la atención de la población de personas mayores y de las personas con discapacidad en sus necesidades de promoción de la autonomía y

269 Defensor del Pueblo. Informe anual 2017 y debates en las Cortes Generales. Crisis económica y desigualdad. MADRID. 2018. Vol.1.2. URL: https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2018/03/Informe_anual_2017_vol.1.2_Crisis_economica.pdf

270 OECD/European Observatory on Health Systems and Policies. España: Perfil Sanitario del país 2017, State of Health in the EU, OECD Publishing, Paris/European Observatory on Health Systems and Policies, Brussels. 2017. URL: https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/state/docs/chp_es_spanish.pdf

271 Consejo Económico y Social. Políticas públicas para combatir la pobreza en España. Colección informes 01 | 2017. MADRID. Marzo 2017. URL: <http://www.ces.es/documents/10180/4509980/Inf0117.pdf>

272 División de Redacción y Publicaciones del Departamento de Comunicaciones del FMI. Informe Anual del FMI 2017. Promover el crecimiento inclusivo. Washington. 2018. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2017/eng/assets/languages/IMF-AR17-Spanish.pdf>

273 Comisión Europea. Informe de la Comisión: El empleo y la situación social de la Unión Europea

siguen mejorando. Bruselas, 12 de febrero de 2018. URL: <https://www.ull.es/portal/noticias/2018/informe-la-comision-empleo-la-situacion-social-la-union-europea-siguen-mejorando/>

274 Ley 39/2006, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia (LAPAD)

prevención de la dependencia (SAAD)²⁷⁵, entre las que se encuentra la alimentación saludable en todas las edades. Sin embargo, debido a los recortes que se han producido en los últimos años es necesario un proceso de consolidación financiera de la LAPAD para hacerlo posible con carácter universalista.

La nueva Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía²⁷⁶ establece específicamente que *“la prevención de las situaciones de dependencia tiene como finalidad retrasar la aparición o el agravamiento de enfermedades o discapacidades y de sus secuelas, mediante el desarrollo coordinado, entre los servicios sociales y de salud, de actuaciones de promoción de condiciones de vida saludables, programas específicos de carácter preventivo y de rehabilitación dirigidos a las personas mayores y personas con discapacidad y a quienes se ven afectados por procesos de hospitalización complejos”*.

Para atender y evaluar a los grupos de población con **factores de riesgo** en este campo, es decir con problemas de alcoholismo, obesidad, trastornos alimenticios y sedentarismo, existen diferentes programas que se han puesto en marcha desde la Junta de Andalucía en colaboración con las entidades locales (EELL) y diferentes asociaciones, basadas en las estrategias, planes y prestaciones para la promoción de la autonomía personal y prevención de la dependencia:

1. Mediante el **programa de examen de salud para mayores de 65 años (Salud 65+)**, que se realiza en los centros de atención primaria de la Consejería de Salud, se presta una especial atención al desarrollo de actuaciones de formación, información y sensibilización sobre alimentación equilibrada y ejercicio físico dirigido a colectivos y agentes clave o con factores de riesgo y en especial, para aquellos que viven en **Zonas con Necesidades de Transformación Social (ZNTS)**. Este programa se desarrolla con la colaboración de las entidades locales (EELL) y las asociaciones de usuarios. En las mismas se realiza una captación activa de las personas mayores de 65 años que no acuden habitualmente al centro de salud, en aras a disminuir las desigualdades en salud en relación al nivel económico y evaluar y subsanar los problemas nutricionales, entre otras cuestiones prioritarias. Es un afrontamiento directo a los determinantes sociales de la salud.
2. También en el examen de salud 65+, mediante los **protocolos de prevención de la dependencia** adaptados a su capacidad funcional, se evalúan los factores de riesgo más frecuentes en la génesis de la situación de dependencia en personas mayores de 65 años en el ámbito local

275 SAAD - Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia.

276 Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía.

por malos hábitos. Se han elaborado diferentes **fichas de apoyo o guías de recomendaciones preventivas** basadas en las mejores evidencias disponibles, en relación con la mejora de hábitos de la alimentación y la actividad física para mejorar el bienestar y prevenir la enfermedad y la fragilidad, así como para promover un envejecimiento activo y saludable²⁷⁷:

- Recomendaciones de intervención: alimentación equilibrada.
- Recomendaciones de intervención: actividad física
- Recomendaciones de intervención: abandono del consumo excesivo de alcohol.
- Recomendaciones de intervención: desnutrición.

Estos protocolos se han revisado también para implantarlos en la atención precoz de la dependencia en centros sanitarios, servicios sociales, educativos, y en el ámbito domiciliario.

3. El **servicio de comedor** promovido desde la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales (CIPS) de la Junta de Andalucía posibilita a las personas mayores el acceso a un menú variado, saludable y equilibrado. Para acceder sólo tiene que ser socia o socio de un **Centro de Participación Activa (CPA)**²⁷⁸ para personas mayores que oferten un servicio de comedor regulado por la normativa oficial^{279,280} y vivir solo/a o con personas mayores de 65 años, o bien con otras personas que no puedan permanecer con ellos/as por razones laborales.

Los CPA son centros de promoción del bienestar de las personas mayores que fomentan la convivencia, la integración, la participación, la solidaridad y la relación con el medio social y, además, sirven de apoyo para la prestación de servicios sociales y asistenciales a otros sectores de población. Pueden inscribirse como socios todas las personas mayores de 60 años y los conyugues o parejas de hecho de los socios, además

277 Espinosa Almendro JM, Rodríguez Gómez S y cols. EXAMEN de salud para mayores de 65 años. Consejería de Salud (actualización electrónica 2017). Sevilla. 2017. URL: http://juntadeandalucia.es/export/drupaljda/examen-salud-mayores-65_2017.pdf

278 Consejería de Igualdad y Políticas Sociales. Centros de Participación Activa (CPA). URL: <http://juntadeandalucia.es/organismos/igualdadypolicassociales/areas/mayores/envejecimiento-activo/paginas/centros-dia.html>

279 Orden de 6 de mayo de 2002 del BOJA núm. 55 de 11 de mayo de 2002, por la que se regula el acceso y funcionamiento de los Programas de Estancia Diurna y Respiro Familiar.

280 Orden de 30 de julio de 2004 del BOJA núm. 159 de 13 de agosto de 2004, por la que se modifica parcialmente la de 6 de mayo de 2003.

de los pensionistas que reúnan otros requisitos exigidos por los centros. Además de las actividades sociales de autoayuda, culturales, recreativas, deportivas, artesanales, turísticas, etc... muchos de los CPA ofrecen los servicios de comedor, orientación jurídica²⁸¹ y aulas informáticas.

El precio del menú del servicio de comedor no será superior a 4,83 euros por comida; todos los días laborables de lunes a viernes. Además, si es titular de la **Tarjeta Andalucía Junta Sesentaycinco (TAJ65)**²⁸² en su modalidad oro, disfrutará de una bonificación del 50% del precio. Se exige que el menú sea variado y saludable además de garantizar una dieta equilibrada e incluye: dos platos, pan, bebida y postre por ese precio. En ocasiones el servicio de dos platos puede sustituirse por uno combinado. En el postre se puede elegir entre lácteos, frutas y otras posibilidades. Para aquellas personas que necesiten dietas especiales en algunos de los CPA es posible adaptarlas previa solicitud. El servicio de comedor únicamente ofrece un almuerzo por día, y el horario varía dependiendo del CPA para personas mayores que lo preste.

4. En Andalucía también existe una **red de comedores sociales** vinculados a organizaciones caritativas religiosas y asociaciones de voluntariado de diferentes ámbitos que atienden a personas en situación de exclusión social permanente o transitoria y en marginalidad o abandono²⁸³. Estas organizaciones proporcionan alimentos a las familias que los demandan, y disponen muchas de ellas de servicio de economato y servicios de comedor que son financiados por las ayudas del 0,7% del IRPF, la Junta de Andalucía, las entidades locales, las obras sociales de las cajas, la responsabilidad social corporativa (RSC) y por donaciones económicas de ayuda mutua desde la propia ciudadanía. Además de comida, muchas prestan también un servicio social, laboral y psicológico. La crisis económica ha hecho que el perfil del usuario de los comedores sociales haya cambiado del inmigrante sin recursos al español de mediana edad sin empleo, con una edad comprendida entre

281 Servicio de orientación jurídica. Orden de 1 de septiembre de 2003, por la que se establece un programa de orientación jurídica para las personas titulares de la Tarjeta Andalucía Junta sesentaycinco.

282 Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía. Tarjeta Andalucía Junta 65. URL: https://www.assda.junta-andalucia.es/es/programas/taj65/taj65/wfprogramaitem_view_pub

283 Comedores sociales de Andalucía. Pedir Ayudas. URL: <https://www.pedirayudas.com/recursos/comedores-sociales/>

los 50 y los 60 años²⁸⁴. El 31,7 % de los andaluces está por debajo del umbral de la pobreza, según la **Encuesta de Condiciones de Vida del Instituto Nacional de Estadística**²⁸⁵, que sitúa a la mitad de los hogares en situación de no poder afrontar imprevistos.

5. La Consejería de Salud está desarrollando un programa **de fomento de hábitos saludables** mediante el diseño y desarrollo de programas de educación para la salud en centros sanitarios, sociales y educativos, para todas las edades, generando espacios para ello y favoreciendo la participación ciudadana a través de colectivos y asociaciones con fomento del intercambio generacional. En este sentido trabaja en el desarrollo de actividades de difusión del **programa “Comedores Saludables”** desde los centros de atención primaria de salud en colaboración con los CPA, priorizando los municipios adheridos a la **Red de Acción Local en Salud (RELAS)**. La RELAS es una estrategia de la Consejería de Salud que facilita el trabajo en red para llevar los objetivos de Salud Pública a las diferentes agendas políticas de los gobiernos locales y mejorar la salud de la población de los municipios andaluces. Se favorecen la realización del diagnóstico de salud en los diferentes municipios y posteriormente, el propio municipio selecciona las áreas prioritarias de avance.

El programa de “Comedores saludables” desarrollado conjuntamente con la **Sociedad Andaluza de Nutrición Clínica y Dietética (SANCyD)**²⁸⁶, tiene como objetivo orientar en la elaboración de los menús de los centros de menores, de personas mayores y de personas con discapacidad, que cuenta además con un servicio de asesoramiento para los responsables de estos centros. Actualmente tiene tres poblaciones dianas: infancia, personas con discapacidad y personas mayores. Se ha desarrollado bajo el amparo del **Plan de Actividad Física y Alimentación Equilibrada (PAFAE)**²⁸⁷ de la Consejería de Salud. Las formulaciones dirigidas a personas con discapacidad y personas

284 Comedores sociales: estampas de una crisis para todos. El diario.es. URL: https://www.eldiario.es/andalucia/Comedores-sociales_12_100209979.html

285 Encuesta de Condiciones de Vida del Instituto Nacional de Estadística. INE. MADRID. 2016. URL: http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176807&menu=ultiDatos&idp=1254735976608

286 Programa de comedores saludables de la Consejería de Salud. URL: <http://www.comedoressaludables.org/>

287 Plan para la Promoción de la Actividad Física y la Alimentación Equilibrada. URL: http://www.csalud.junta-andalucia.es/salud/sites/csalud/contenidos/Informacion_General/c_1_c_6_planes_estrategias/plan_actividad_fisica_alimentacion_equilibrada

mayores se realizaron en coordinación con las direcciones generales respectivas de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales.

Se han elaborado diversos documentos de recomendaciones tanto de alimentación²⁸⁸ como de actividad física²⁸⁹. Además pone a disposición de los profesionales así como de la ciudadanía una **plataforma virtual**²⁹⁰ en la que realizar consultas sobre menús y técnicas de preparación de alimentos para circunstancias específicas. El programa actividad física más destacado por su implantación para luchar contra el sedentarismo y la obesidad es la **iniciativa “Por 1 millón de pasos”** que también utiliza la red de CPAs). Tiene como finalidad, que las personas logren alcanzar el objetivo establecido a nivel mundial, sobre actividad física saludable: realizar al menos 30 minutos de actividad física moderada, como mínimo 5 días a la semana (30x5), en las personas adultas, y 60 minutos diarios (60x5), de actividad física moderada-intensa en los menores. Se trata de un modelo de intervención orientado a la **cohesión grupal** entre los miembros del grupo, otorgando valor a todas las aportaciones logradas por cada miembro y conseguir que las personas incorporen o mantengan, de forma permanente, la actividad física a su vida diaria y en especial las personas mayores.

En cuanto a la difusión dentro de los municipios RELAS; en los mismos, cuando se realizan los diagnósticos, la selección de los problemas sobre los que actuar así como los activos disponibles, siempre está en la cartera de activos el programa de “comedores saludables” en las tres poblaciones dianas.

288 Irlés Rocamora JA, Alonso Trujillo F, Aranda P, Carrión Toledano N, Expósito Alburquerque A, Fajardo Rivas I, Gil Moreno J, González Montero MC, Recaredo Majúa B, Orán Fagúndez MLJ, Moreno Castro FJ, Rabat Restrepo JM, Troncoso González AM. Recomendaciones de alimentación para Centros de Personas Mayores y Personas con Discapacidad. Ed Consejería para la Igualdad, Salud y Políticas Sociales. Plan para la Promoción de la Actividad Física y la Alimentación Equilibrada (PAFAE). 2014. WT115. Pág. 1-37. Monografía: Informe de la Comisión Técnica. DOI: 10.13140 / 2.1.3895.3766 URL: http://www.csalud.junta-andalucia.es/salud/export/sites/csalud/galerias/documentos/c_3_c_1_vida_sana/alimentacion_equilibrada_actividad_fisica/recomendaciones_alimentacion_centros_mayores_discapacitados.pdf

289 Consejería de Salud. Folleto informativo “Por un millón de pasos”. URL: http://www.csalud.junta-andalucia.es/salud/export/sites/csalud/galerias/documentos/c_3_c_1_vida_sana/por_un_millon_pasos/folleto_porunmillondepasos.pdf

290 Consejería de Salud. Plataforma PAFAE. URL: http://www.csalud.junta-andalucia.es/salud/sites/csalud/portal/index.jsp?idioma=es&perfil=ciud&opcion=listadoTematico&tema=temas_es/___QUIENES_SOMOS/&desplegar=temas_es/___QUIENES_SOMOS/&menu=S

En estos programas es clave la colaboración activa con las asociaciones de personas usuarias (Asociaciones locales, centros de mayores, centros educativos, de discapacidad, laborales, escolares, sanitarios, centros Guadalinfo, ayuntamientos, grupos de consejo dietético, grupos GRUSE, etc...).

6. Recientemente la Consejería de Salud en colaboración con la EASP ha creado la **plataforma para el Fomento del Envejecimiento Activo y Saludable a través de Soluciones Digitales (FEASD)**²⁹¹. Es un proyecto financiado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional de Andalucía en el Programa Operativo 2014-2020. Se puede acceder a la plataforma tecnológica en la dirección **www.enbuenaedad.es** y valorar el material desarrollado en cuanto a las recomendaciones nutricionales y dietéticas²⁹². Tiene un apartado concreto con información sobre alimentación saludable y donde compartir recetas.
7. Por otro lado, tenemos los **programas de cuidados, participación y empoderamiento** de la ciudadanía que se promueven desde la iniciativa **PiCuida**²⁹³ de la **Estrategia de Cuidados de Andalucía**²⁹⁴ de la Consejería de Salud. Incluyen también actuaciones con relación a la alimentación saludable en todas las edades. Aportan información, consejos y educación para la salud y los cuidados tanto desde los profesionales de enfermería que acuden a los domicilios de las personas mayores como desde los diferentes dispositivos de salud.

291 Espinosa Almendros JM. Innovaciones en envejecimiento activo y saludable en Andalucía - Plataforma para el Fomento del Envejecimiento Activo y Saludable a través de Soluciones Digitales (FEASD). Fundación Ciedes. Málaga. 9/6/2017. URL: [http://ciedes.es/imagenes/stories/Laura/PLAN_2020/gruposprospectiva/Saludable/EA%20CIEDES%2012-6-%2017%20\(1\).pdf](http://ciedes.es/imagenes/stories/Laura/PLAN_2020/gruposprospectiva/Saludable/EA%20CIEDES%2012-6-%2017%20(1).pdf)

292 Consejería de Salud, EASP. Plataforma para el Fomento del Envejecimiento Activo y Saludable a través de Soluciones Digitales. URL: https://ec.europa.eu/eip/aging/sites/eipaha/files/results_attachments/brochure_envejecimiento_activo.pdf

293 Consejería de Salud - SAS. PiCuida, Red de Cuidados de Andalucía [internet]. Andalucía, España: Estrategia de Cuidados de Andalucía (Servicio Andaluz de Salud. Consejería de Salud de la Junta de Andalucía). URL: www.picuida.es/

294 Consejería de Salud. Estrategia de Cuidados de Andalucía. Consejería de Salud de la Junta de Andalucía (España). 2015. URL: <http://www.picuida.es/estrategia-de-cuidados-de-andalucia/>

Han desarrollado en colaboración con la Escuela Andaluza de Salud Pública (EASP) y el equipo de la Estrategia de Cuidados, material pedagógico²⁹⁵ y una Web para la ciudadanía²⁹⁶ de alfabetización en salud con un lenguaje fácil y sencillo: Guías, vídeos, aplicaciones móviles, no solo realizadas en nuestra comunidad, sino que también se proporcionan y recomiendan recursos generados por otras organizaciones sanitarias y científicas. Esta actuación fomenta el uso de TIC para mejorar la accesibilidad a la información de las personas en situación de dependencia y personas que cuidan.

8. Un grupo de personas que debido a la **carga familiar del cuidado** ha requerido una atención especial han sido el de las **personas cuidadores**, que en un alto porcentaje son mujeres y con frecuencia mayores. Con el programa de autocuidado para las personas que cuidan a personas con Discapacidad y personas mayores se les facilitan recursos personales adaptativos para preservar su entorno familiar, social y laboral y sobre todo su salud.

Está relacionado con el **Plan de apoyo a las familias andaluzas**²⁹⁷, específicamente al Art. 24, para las actuaciones de cuidados en el domicilio, se imparten talleres teórico prácticos por parte de las Enfermeras Gestoras de Caso y en colaboración con otros profesionales del centro, trabajadoras/es sociales, fisioterapeutas, enfermeras/os y médicas/os de familia.... El objetivo es dar respuesta a dos grandes áreas: las necesidades relacionadas con el cuidado de personas con gran discapacidad en el domicilio (alimentación, higiene, movilización del paciente, comunicación) y aquellas relacionadas con su propio autocuidado: físico, psíquico y emocional. También se les informa y se activan los recursos disponibles para el apoyo al cuidado en el domicilio de personas dependientes. Estos talleres constan de 4-5 sesiones de 2 horas de duración.

295 Fernández Salazar S, Lafuente Robles N. Integración de internet y las redes sociales en las estrategias de salud. *Enferm. Clin.* 2016; 26:265-267. DOI: 10.1016/j.enfcli.2016.08.001 URL: <http://www.elsevier.es/es-revista-enfermeria-clinica-35-articulo-integracion-internet-las-redes-sociales-S1130862116301115>

296 Consejería de Salud. Salud pone en marcha una web para facilitar el acceso a información fiable sobre cuidados a la ciudadanía. *Noticias de Salud.* 05/08/2016. URL: http://www.juntadeandalucia.es/salud/sites/csalud/contenidos/Noticias/2016/08/dia04/Noticia31554?perfil=ciud&desplegar=&idioma=es&tema=/temas_es/&contenido=/sites/csalud/contenidos/Noticias/2016/08/dia04/Noticia31554

297 Consejería de Salud. Plan de apoyo a las familias andaluzas. URL: http://www.sas.junta-andalucia.es/principal/documentosAcc.asp?pagina=ges_cal_pal-napoyofam_4

9. En el proceso de activación de prestaciones y servicios destinados a personas valoradas con el GRADO I de dependencia se han puesto en marcha desde la CIPS de Andalucía, los programas de **actividades de envejecimiento activo y saludables** en los CPAs²⁹⁸, también vinculados a la TAJ65²⁹⁹. Estas nuevas actividades están incrementando las acciones que ya se realizaban en los CPA sumando, igualmente, nuevas actividades para la vida y alimentación saludable y el empoderamiento del autocuidado destinados a personas mayores. Para ello se han firmado los correspondientes convenios que afectan a la red de CPAs y a las EELL.

Y esto se hace fundamentalmente a través de los Centros de Participación Activa (CPA), 900 en Andalucía, de los que 168 son de titularidad de la Junta de Andalucía. En total son más de 506.500 personas las que están asociadas a los CPA en los que se habrán realizado durante el año 2017 unas 102.500 horas de talleres. La actual oferta de talleres en los CPA atendería fundamentalmente a dos modalidades de servicios, por un lado, a la habilitación y terapia ocupacional con la finalidad de conseguir el mayor grado posible de autonomía personal, adaptación a su entorno, mejora en la calidad de vida e integración en la vida comunitaria. Entre estas habilidades está la de cocinar y el empoderamiento en el cuidado nutricional. Por otro lado, se establecen actuaciones dirigidas a la estimulación cognitiva, que tiene por finalidad mantener y mejorar el funcionamiento de las capacidades cognitivas, de las capacidades funcionales, la conducta y la afectividad. El número de personas beneficiarias de dependencia moderada (Grado I) en 2107 ha sido de 32.378. El número de personas beneficiarias del servicio de promoción de la autonomía y prevención de la dependencia ha sido en este año de 1.602 (814 nuevas incorporaciones en 2017).

Desde una perspectiva de políticas públicas, Andalucía apuesta por el fomento del envejecimiento activo y saludable desde el **Estatuto de Autonomía**³⁰⁰. La acción estratégica dirigida al fomento del envejecimiento activo se articula en función de cuatro pilares fundamentales: la salud, la participación, la seguridad y el aprendizaje permanente a lo largo de la vida y se promovieron a partir de la publicación del **Libro**

298 Consejería de Igualdad y Políticas Sociales. Red de Centros de Participación Activa de Andalucía. URL: <http://juntadeandalucia.es/organismos/igualdadypolicassociales/areas/mayores/envejecimiento-activo/paginas/centros-dia.html>

299 Consejería de Igualdad y Políticas Sociales. Tarjeta Andalucía Junta 65. URL: http://www.assda.junta-andalucia.es/es/programas/taj65/solicitud/wfprogramitem_view_pub

300 Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Blanco del Envejecimiento Activo en Andalucía³⁰¹ y el **IV Plan Andaluz de Salud**³⁰². Más recientemente se ha puesto en marcha desde la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales el **I Plan Andaluz de Promoción de la Autonomía Personal y Prevención de la Dependencia (2016-2020)**³⁰³. La finalidad del plan es evitar situaciones severas de dependencia, reforzar las medidas orientadas a disminuir el impacto en las personas afectadas, así como en las cuidadoras y evitar el agravamiento en las personas ya afectadas. El plan ayudará a promover la transformación social y sanitaria y el crecimiento de los servicios para la atención y prevención de la Dependencia. También afronta los retos demográficos y el avance tecnológico que presionan la sostenibilidad de los sistemas de salud y bienestar. Por tener un carácter plurianual (2016-2020) e interdepartamental, al integrar políticas de 9 Consejerías de la Junta de Andalucía, necesita utilizar un sistema de seguimiento del impacto de la implementación de las actuaciones que se desarrollan en cada una de sus 6 líneas de actuación^{304, 305}.

301 Consejería para la Igualdad y Bienestar Social. Libro Blanco del Envejecimiento Activo en Andalucía. Junta de Andalucía. Sevilla. 2010.

302 Ruiz Fernández J, Rabadán Asensio A, Fernández Ajuria A. Plan de Salud (4º) IV Plan Andaluz de Salud (RESUMEN EJECUTIVO). Ed. Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, SEVILLA. 2013 pp. 1-56. URL: http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/IV_PAS_v9.pdf

303 Alonso Trujillo F, García-Sáez M, Jiménez González S, Gálvez-Daza P, Martínez Domene M, grupo Plan And PAPPD. Plan Andaluz de Promoción de la Autonomía Personal y Prevención de la Dependencia (2016-2020). VII Encuentro Provincial de Profesionales de los Servicios Sociales Comunitarios. Los SSCC, tomando el pulso a la práctica. Diputación de Jaén, Ayuntamiento de Andújar y Delegación Territorial de Jaén de la Junta de Andalucía. Andujar (Jaen). 20/10/2016. DOI:10.13140/RG.2.2.21028.88962 URL: <https://campinadigital.me/2016/10/20/andujar-acoge-el-vii-encuentro-provincial-de-profesionales-de-los-servicios-sociales/>

304 Alonso-Trujillo F, García-Sáez M, Jiménez González S, Gálvez-Daza P, Martínez Domene M, Grupo Plan AND PAPPD. REF 41. Metodología para la redacción del plan andaluz de promoción de la autonomía personal y prevención de la dependencia (2016-2020) y previsión de resultados. Parainfo Digital. 2017; 26. Ref 41. URL: <http://www.index-f.com/para/n26/pdf/041.pdf>

305 Alonso-Trujillo F, Gálvez P, Velasco A, Vázquez AM, Pérez A, Conradi C, Espinosa JM, Gallardo MD, Vázquez M, Martínez ML, Presencio M, Adán MI, García R, González S, Jiménez S, grupo de expertos del PAPPD. Informe de progreso y de gestión – Año 2017. I Plan Andaluz de Promoción de la Autonomía Personal y Prevención de la Dependencia (2016-2020). Secretaría General de Servicios Sociales. Consejería de Igualdad y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía. Sevilla. 2018.

Este esfuerzo ha merecido el máximo reconocimiento que la Unión Europea otorgado a las políticas innovadoras orientadas al cumplimiento de los objetivos propuestos por Asociación Europea para la Innovación sobre un Envejecimiento Activo y Saludable (*European Innovation Partnership on Active and Healthy Ageing – EIPonAHA*)³⁰⁶. Andalucía forma parte de los **sitios de referencia** europeos (RS) que apuestan por impulsar el envejecimiento activo y saludable a través de una estrategia que sigue el modelo de la 'Cuádruple Hélice', en el que se implican los gobiernos, la ciudadanía, las universidades y las empresas. También desde Andalucía se ha colaborado activamente en el grupo de trabajo para la definición europea del envejecimiento activo y saludable y sus publicaciones^{307, 308, 309}. La máxima puntuación obtenida por la comunidad andaluza en este campo, con cuatro estrellas en la valoración que aparecen en el logotipo (fig. 1.), da muestras de la visión integral que se ha mantenido desde las Consejerías de Salud e Igualdad y Políticas Sociales en la articulación de iniciativas que favorecen la calidad de vida, el bienestar y el empoderamiento de las personas que envejecen en Andalucía.



Figura 1. Logotipo del *Reference Site EIPonAHA* con 4 estrellas.

306 García-Sáez M, Carriazo AM, Alonso-Trujillo F, Gálvez-Daza P, Martínez-DOMENE M, grupo EIPONAHA de Andalucía. REF: 25. Consorcio europeo para la innovación del envejecimiento activo y saludable - EIPonAHA – actuaciones en servicios sociales de Andalucía. Paraninfo Digital. 2017; 26. Ref. 25. URL: <http://www.index-f.com/para/n26/pdf/025.pdf>

307 Bousquet J, Kuh D, Bewick M, et al. Hot topic in geriatric medicine: Operative definition of active and healthy ageing (AHA): Meetingreport. Montpellier October 20–21, 2014. *European Geriatric Medicine*. 2014;5 (Issue 6): 406-415.

308 Bousquet J, Kuh D, Bewick M, et al. Operational definition of active and healthy ageing (AHA): A conceptual framework. *The journal of nutrition, health & aging (JNHA)*. 2015; Sep 19: 1-6.

309 Bousquet J, Kuh D, Cano A, et al. Building bridges for Innovation in Ageing: Synergies between Action Groups of the EIP on AHA. *J Nutr Health Aging*. 2017; 21-1: (92-104).

CAPÍTULO XIII

EL DERECHO A LA ALIMENTACION EN LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

Ana-Regina Segura
Dra. Ingeniera Agrónoma

SUMARIO

- 1.- Evolución del Derecho a la Alimentación en los documentos de planificación de la Cooperación Española.
- 2.- ¿Cómo se ha implementado este derecho?
- 3.- Breve referencia a la agenda internacional de desarrollo.
4. Futuro del Derecho a la Alimentación en las actuaciones de la Cooperación Española.

RESUMEN

Este trabajo se propone una revisión de los documentos de planificación de la Cooperación Española (CE) y la AECID (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo), con la idea de analizar cómo el concepto de Derecho a la Alimentación ha ido siendo recogido en los mismos, y la importancia de esto para las actuaciones de la Cooperación Española , visibilizando cómo se ha ido materializando este apoyo, para continuar repasando brevemente los principales eventos en la temática en la agenda internacional de desarrollo y cómo estos han tenido implicaciones en el enfoque de la propia Cooperación Española , finalizando con un epígrafe sobre el futuro del Derecho a la Alimentación en la Cooperación Española.

1. Evolución del Derecho a la Alimentación en los documentos de planificación de la Cooperación Española

El primer Plan Director que menciona el Derecho a la Alimentación es el segundo, cuyo espacio temporal va del 2005 al 2008³¹⁰. En este **II Plan Director** se adopta un compromiso decidido con los derechos humanos. Plantea un enfoque horizontal de los derechos humanos y participación democrática integrando esta perspectiva en todas las iniciativas y actuaciones de la Cooperación Española, tanto en los análisis como en el desarrollo de sus actuaciones. Esta integración vendrá referida tanto a los derechos civiles y políticos como a los económicos, sociales y culturales, promoviendo su realización y exigibilidad en términos análogos.

Bien es cierto que durante las reuniones de negociación para el II Plan Director, en noviembre de 2004 se aprobaron las Directrices Voluntarias del Derecho Humano a la Alimentación, y se consiguió que la Cooperación Española contemplase este enfoque en su planificación de líneas de actuación. La lucha contra el hambre tendría que llevarse a cabo mediante la aplicación del enfoque de derechos. (Siendo ésta una aportación de las ONGD).³¹¹

En este II Plan Director ya aparece el término Derecho a la Alimentación por un lado ligado claramente a la voz soberanía alimentaria, ya que según explica, este concepto enfatiza la visión de sostenibilidad y autonomía, el derecho a la alimentación y el apoyo decidido a la agricultura familiar; y por otro, el enfoque de Derecho Humano a la Alimentación es mencionado

310 MAEC(2005) II Plan Director de la Cooperación Española (2005-2008) (http://www.aecid.es/CentroDocumentacion/Documentos/Planificaci%C3%B3n/Plan_Director0508_Esp.pdf)

311 Segura Martínez, A. R. (2015). Análisis y prospectiva del sector Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria Nutricional desde el enfoque de la Cooperación Española. Madrid: Universidad Politécnica de Madrid, Tesis doctoral

en la línea estratégica de priorizar el combate contra el hambre en el marco de las estrategias de la lucha contra la pobreza y los planes nacionales de desarrollo.

Como actuación de la Cooperación Española en este nivel contempla el apoyo en la definición, formulación y aplicación de forma participativa de Planes Estatales de Seguridad Alimentaria y de Estrategias Nacionales de Lucha contra el Hambre, tal y como se recogen en importantes instrumentos internacionales aprobados al efecto, y en especial, en la Observación General 12 del ECOSOC (NNUU) que interpreta el derecho humano a la alimentación, así como en las directrices voluntarias para el desarrollo efectivo del derecho humano a la alimentación.

En la **Estrategia de Lucha contra el Hambre de la Cooperación Española** publicada en 2007³¹² en el marco del II Plan Director, y aún en vigor, el Derecho a la Alimentación es la columna vertebral sobre la que se articulan todas las propuestas recogidas en la misma. Señalar, a título de anécdota, que en un documento de 112 páginas se mencionan 65 veces las palabras *derecho a la alimentación*.

Elaborada a partir de las previsiones del II Plan Director por Enrique de Loma-Ossorio Friend y apoyada en un proceso muy participativo, de casi dos años de duración, con multitud de actores de la cooperación implicados tanto a través de espacios formales como informales de consulta, resultando un documento de amplio consenso, con orientación técnica y bastante equilibrado en sus opciones políticas, lo que le ha permitido pervivir y estar vigente después de una década a través de varios ciclos de planificación.

En la misma, se define el Derecho a la Alimentación como

“el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, directamente o mediante compra con dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna”.³¹³

La Estrategia diferencia entre Seguridad Alimentaria y Derecho a la Alimentación aclarando que éste estriba en la responsabilidad de los Estados,

312 MAEC (2007) Estrategia de Lucha contra el Hambre de la Cooperación Española (http://www.cooperacionespañola.es/sites/default/files/lucha_contra_el_hambre.pdf)

313 Ziegler, J. (2003), Informe del Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos de NNUU para el derecho a la alimentación, agosto 2003.

que han firmado el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Y, por lo tanto, dichos Estados están jurídicamente obligados a respetar, proteger, facilitar y garantizar el Derecho a la Alimentación. Las Directrices Voluntarias para apoyar la realización progresiva del Derecho a la Alimentación adecuada, se aprobaron en el Consejo de la FAO de noviembre de 2004, y la Estrategia de Lucha contra el Hambre reconoce que pueden constituirse en un instrumento muy importante para lograr la movilización de la voluntad política de los gobiernos para combatir el hambre.

De los dos objetivos estratégicos de esta estrategia, el primero es “Promover el respeto, protección y garantía del derecho a la alimentación de las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad” y en su línea estratégica 4 especifica claramente el desempeño en el ámbito que nos ocupa con la promoción, coordinación y articulación de políticas públicas para la aplicación efectiva del derecho a la alimentación.

Desglosada esta línea a través de cinco actuaciones prioritarias: La voluntad política y el fortalecimiento de capacidades del sector público y las organizaciones de la sociedad civil en los países en desarrollo, la formulación e implementación de políticas nacionales de alimentación y nutrición; coordinación interinstitucional, coherencia y articulación de los actores implicados en la lucha contra el hambre; participación de la población en las decisiones relacionadas con la alimentación que puedan afectar a sus derechos y creación y fortalecimiento de sistemas de información de vigilancia y alerta alimentaria.

La forma en que, esta estrategia, retomó y desarrolló el enfoque del derecho a la alimentación recogido en el II Plan Director llevó en los años posteriores a que este enfoque se convirtiera en una seña de identidad del sector Desarrollo Rural, Seguridad Alimentaria y Nutrición en la Cooperación Española, diferencial respecto a muchas otras cooperaciones, adelantándose en varios años a la corriente generada en la cooperación internacional a raíz de la crisis alimentaria de 2008³¹⁴.

El **III Plan Director** de la Cooperación Española (2009-2012)³¹⁵ retoma dos opciones políticas fundamentales que ya estaban recogidas en el II Plan Director: adoptar el enfoque de la soberanía alimentaria e incorporar como objetivo general de este sector la realización del derecho humano a la ali-

314 AECID (2018). Seguridad alimentaria y nutricional en la Cooperación española: Pasado, presente y futuro. Documentos de trabajo. Junio 2018 en : http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Publicaciones%20AECID/180626_publicacion_SAN_DEF.PDF

315 MAEC (2009.) III Plan Director de la Cooperación Española (2009-2012) (http://www.aecid.es/galerias/publicaciones/descargas/libro1_PlanDirector_LR.pdf)

mentación. Adopta claramente un enfoque basado en derechos lo que implica un cambio en el análisis de los problemas de desarrollo, su identificación y definición, así como en la orientación de las actuaciones de cooperación y la manera en que se llevan a cabo.

Este Plan Director identificaba doce prioridades sectoriales, siendo una de ellas el “Desarrollo rural y lucha contra el hambre”, con un objetivo general desarrollado en cinco objetivos específicos y, cada uno de estos, en un conjunto de líneas estratégicas y actuaciones prioritarias.

Como objetivo general del sector se proponía:

“Contribuir a hacer efectivo el derecho humano a la alimentación y mejorar las condiciones de vida y de seguridad alimentaria de la población rural y urbana”, y el cuarto objetivo específico: “Favorecer en el entorno internacional los acuerdos necesarios para el ejercicio del derecho a la alimentación y la mejora de las condiciones de vida y de alimentación de la población, en especial de los colectivos más vulnerables”.

Podemos decir que aquí se incorporan plenamente los planteamientos de la Estrategia de Lucha contra el Hambre desde el enfoque del Derecho a la Alimentación vinculándolos al desarrollo rural.

El enfoque del Derecho a la Alimentación asociado contempla los elementos de la seguridad alimentaria relativos a la disponibilidad, acceso, estabilidad y utilización biológica de los alimentos, teniendo en cuenta la dignidad humana y la aceptabilidad cultural. De esta manera, los ciudadanos se convierten en sujetos de derecho en vez de ser objetos de asistencias.

En 2009 se aprobó la **Estrategia Multilateral de la Cooperación Española para el Desarrollo**³¹⁶ que recoge el derecho a la alimentación dentro de los objetivos de la Cooperación de España con la FAO, que considera una prioridad prestar apoyo e intensificar el diálogo político con la FAO para promover los compromisos internacionales de lucha contra el hambre de los ODM (Objetivos de Desarrollo del Milenio) y el respeto, protección y garantía del derecho a la alimentación.

Tenemos que avanzar hasta finales de 2011, cuando en AECID se elabora el **Plan de Actuación Sectorial de Desarrollo Rural y Lucha contra el Hambre de la AECID**.³¹⁷

316 MAEC (2009). Estrategia Multilateral de la Cooperación Española para el Desarrollo (http://www.cooperacionespañola.es/sites/default/files/estrategia_multilateral_0.pdf)

317 AECID (2012). Plan de Actuación Sectorial de Desarrollo Rural y Lucha contra el Hambre de la AECID. (http://interconecta.aecid.es/Documentos%20de%20la%20comunidad/PAS_DR%20y%20Lucha%20Contra%20el%20Hambre.pdf)

Los Planes de Actuación Sectorial (PAS) se concibieron como un instrumento de Planificación Sectorial de la AECID dirigido a mejorar la coherencia entre la planificación estratégica de la Cooperación Española (Plan Director y Estrategias sectoriales) y la programación operativa de la Agencia. Surgieron a raíz de la introducción del enfoque sectorial en la Agencia como consecuencia de las recomendaciones realizadas por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, siendo su elaboración parte de los compromisos asumidos por la Agencia en su primer Contrato de Gestión.

La elaboración del PAS sobre desarrollo rural y lucha contra el hambre, igual que el resto de planes, se apoyó en un diagnóstico previo del sector y se elaboró a través de un proceso participativo bajo el liderazgo del Departamento de Cooperación Sectorial. Fue el último PAS en elaborarse, en 2011, y aprobarse (en 2012). En la actualidad sigue vigente, quizás por su alta participación de todo el personal de AECID en él, así como por su contenido altamente especializado y técnico.

En el proceso participativo que llevó a la construcción del Plan de Actuación Sectorial de Desarrollo Rural y Lucha contra el Hambre de la AECID –totalmente apoyado en el marco conceptual del III Plan Director, pero aún vigente–, se identificaron unas señas de identidad de este sector en la Cooperación Española. Entre ellas, destaca el enfoque de Derecho Humano a través del Derecho a la Alimentación.

De las cuatro líneas de trabajo que plantea este PAS, en la primera plantea la coordinación y articulación de políticas públicas para garantizar el derecho a la alimentación.

El **IV Plan Director** (2013-2016)³¹⁸ sigue amparando los enfoques de derechos humanos a la salud, a una educación básica, a la alimentación y al agua y saneamiento bajo el epígrafe de cohesión social. Así podemos encontrar la única referencia que se hace al Derecho a la Alimentación en este Plan Director en un apartado dentro de Cohesión social que promueve el trabajo en políticas públicas que garanticen el derecho humano a la alimentación. No obstante, sigue reconociendo la plena vigencia para el trabajo de la Cooperación Española en este período de la Estrategia de Lucha contra el Hambre y del PAS de Desarrollo Rural y Lucha contra el Hambre.

318 MAEC (2013) IV Plan Director de la Cooperación Española (2013-2016). (http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/plan_director_cooperacion_espanola_2013-2016.pdf)

El 23 de marzo de 2018 se aprueba el **V Plan Director** de la Cooperación Española (2018-2021)³¹⁹ por el Consejo de Ministros, siendo un Plan Director contestado por el Consejo de Cooperación como por las ONGD. Aunque en su declaración de principios, dice integrar coherentemente el enfoque basado en los derechos humanos y las libertades fundamentales, el enfoque de derechos en temas sectoriales sólo es citado para agua y saneamiento. Cualquier referencia al Derecho a la Alimentación ha desaparecido.

2. ¿Cómo se ha implementado este derecho?

Si bien, el enfoque de derecho a la alimentación, tal y como se ha planteado en la Cooperación Española, es transversal en todo el sector de Desarrollo Rural, Agricultura y Seguridad alimentaria nutricional³²⁰, lo cierto es que su contabilización como AOD representa bastantes dificultades. Por lo pronto no existe un código CRS (Creditor Reporting System del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE) que lo recoja como tal, aunque para la AECID hay un CSE 1516000 (Código sectorial para diferenciarlo) partiendo del CRS 15160-Derechos Humanos-, con no pocos impedimentos, que ha tratado de reflejar las actuaciones directas en este ámbito.

La Cooperación Española ha actuado apoyando actuaciones directas en tres niveles:

2.1. Con la Sociedad civil³²¹

Campaña “Derecho a la alimentación. Urgente”, apoyada por las ONGD Acción contra el Hambre, Ayuda en Acción, Cáritas Española, Ongawa y Prosalus, inicialmente, y actualmente sólo ONGAWA y Prosalus. Esta campaña propone: a) Efectividad del derecho a la alimentación en el marco de una política de soberanía alimentaria b) Respeto, protección y garantía del derecho a la alimentación como derecho humano fundamental c) Revisión de políticas públicas y dotación de suficientes recursos para ga-

319 MAEC (2018). V Plan Director de la Cooperación Española (2018-2021) (<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/ElMinisterioInforma/Documentos/V%20Plan%20Director%20de%20la%20Cooperacio%CC%81n%20Espa%C3%83ola.pdf>)

320 AECID (2018). Seguridad alimentaria y nutricional en la Cooperación española: Pasado, presente y futuro. Documentos de trabajo. Junio 2018 en : http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Publicaciones%20AECID/180626_publicacion_SAN_DEF.PDF

321 Toda la información se encuentra recogida en la página web de la campaña. <http://www.derechoalimentacion.org/>

rantizar la efectividad del derecho a la alimentación d) Las políticas o acuerdos suscritos por la comunidad internacional deben respetar el derecho a la alimentación. Se han elaborado una serie de publicaciones sobre el Derecho a la Alimentación que han tenido mucha repercusión en cuanto a difusión de estos conceptos. También esta campaña recoge en su página web artículos y documentos provenientes de Naciones Unidas, la FAO, la Relatoría para el derecho a la alimentación, de ONG y Organismos de la Sociedad Civil y de expertos y expertas.

El impacto que esta campaña, con una muy corta financiación ha conseguido no ha sido objeto de una evaluación hasta el momento, pero sí puede ser un buen indicativo del número de visitas que recibe la página web y el hecho de que se han traducido algunos de sus materiales al francés y al inglés para que desde otros países no hispanoparlantes pueda accederse a ellos.

Desde la AECID se financió a través de un proyecto de 2009, que empezó a ejecutarse en 2010 y duró tres años. Desde 2013, la AECID no realiza ninguna financiación a esta campaña.

2.2 Con la Unidad del Derecho a la Alimentación de la FAO

La Cooperación Española financia esta oficina que da apoyo directo a las estructuras globales y regionales de la gobernabilidad de la seguridad alimentaria, sobre cómo aplicar el enfoque de derecho a la alimentación y buenas prácticas en sus acciones y respuestas al problema del hambre. El objetivo de la unidad que se encuentra en las Oficinas de FAO en Roma, es promover la coherencia de políticas y programas de seguridad alimentaria a los niveles mundial, regional y nacional, guiada por el principio básico del derecho a la alimentación. También brinda apoyo a la puesta en marcha de las Directrices voluntarias que fueron aprobadas por el Consejo de la FAO en noviembre de 2004, cuyo objetivo es el de crear un marco dentro del cual los países puedan coordinar y supervisar su acción para alcanzar los objetivos de la Cumbre Mundial sobre la alimentación. En los últimos años, se ha realizado un esfuerzo por integrar y complementar el trabajo realizado por esta oficina a nivel país, con el resto de proyectos financiados por España.

La financiación recibida ha sido, un millón de euros en 2009 y un millón de euros en 2010, y algún pequeño remanente en los últimos años, recibiendo entre 2012 y 2017 una aportación total de 900.000 euros, 300.000 euros por año desde 2015 a 2017.

La Unidad trabaja el Derecho a la Alimentación Adecuada en: Formulación e implementación de Políticas y Programas, Procesos legales Apoyo al desarrollo de los marcos legales por el derecho a la alimentación y a la inclusión

de este derecho a nivel constitucional, Fortalecimiento institucional y desarrollo de la capacidad, Incorporación del derecho a la alimentación en el trabajo de FAO, Gobernanza mundial de la Seguridad alimentaria y nutricional (SAN/FSN en inglés), contribuir eficazmente a nivel nacional en la formulación, planificación, implementación y control de las políticas, legislación, estrategias, programas y proyectos de seguridad alimentaria y nutricional que incorporen los principios del derecho a la alimentación y apliquen las prácticas de buena gobernanza de acuerdo con la orientación entregada por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial; Cooperación con la sociedad civil y Evaluación y seguimiento.

2.3 Financiando al Relator Especial de Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación

De los tres Relatores Especiales de Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación que ha habido hasta la fecha, la Cooperación Española financió la Oficina del Relator Olivier De Schutter, en 2009 con 2, 3 millones de euros. La labor de relator durante su mandato (2008-2014) sostuvo un papel muy combativo en la defensa del Derecho a la Alimentación.

Resumiendo, hemos visto que durante la aplicación del II y III Plan Director, la Cooperación Española en este sector se centró en apoyar programas y proyectos desde el enfoque del derecho a la alimentación específicamente, en colaboración con otras entidades especializadas, entre las que destacan algunas ONGD con larga trayectoria y experiencia en este enfoque, organismos multilaterales como la FAO, o incluso la relatoría especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación.

La Cooperación Española llegó a ser uno de los principales contribuyentes para el despliegue de este enfoque junto con Alemania y parcialmente Noruega y, en algún momento crítico, jugó un papel clave para que esta apuesta no se perdiera en los espacios multilaterales.

Igualmente, ha sido muy importante el impacto conseguido a través del Programa España-FAO en América Latina, apoyando, a través de la **Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre** (desde 2006)³²², un proceso muy amplio de constitucionalización y legislación sobre el derecho a la alimentación en la región, con los Frentes Parlamentarios contra el Hambre (a partir de 2009) como motor principal. Se crea en 2011 dentro también de la Iniciativa, y con apoyo de la Cooperación Española, el **Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y el**

322 Esta iniciativa nació en 2005 del compromiso de varios países y organizaciones de erradicar el hambre y garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de todos los habitantes de los países de la región, promoviendo el derecho a la alimentación en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), hasta 2015 y más si fuera necesario.

Caribe (ODA-ALC), red académica multidisciplinaria concebida como un centro de información, investigación y difusión sobre la realidad regional en la seguridad alimentaria y nutricional, como actor generador de evidencias, conocimiento y de capacidades, así como facilitador del proceso de cooperación con otros actores en el marco de formulación, implementación y/o monitoreo de políticas públicas y legislaciones. En 2017 surge el Observatorio del Derecho a la Alimentación de España (ODA-E) para dar visibilidad a un conjunto de universidades interesadas en transferir e intercambiar el conocimiento y experiencias respecto a las buenas prácticas que se están llevando a cabo en América Latina y el Caribe y en España en materia de legislaciones y políticas públicas sobre el derecho a la alimentación adecuada, así como crear vínculos y cooperar con actores políticos y sociales.

3. Breve referencia a la agenda internacional de desarrollo.

Desde la Agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), pasando por las respuestas a la crisis alimentaria de 2007-08, hasta la Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, se ha ido consolidando el objetivo prioritario de erradicar el hambre y todas las formas de malnutrición.³²³ La aplicación del enfoque de derechos humanos al sector Desarrollo Rural, Agricultura y Seguridad alimentaria nutricional en la Cooperación Española, ha reforzado, en gran medida en las últimas dos décadas la defensa del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada, reconocido como tal en la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), consagrado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), interpretado de forma autorizada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas en su Observación General 12 (1999) y aterrizado en la aplicación práctica en políticas nacionales a través de las Directrices Voluntarias para la realización progresiva del derecho a la alimentación en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, aprobadas por el Comité de Seguridad Alimentaria (2004).

Durante las negociaciones del post 2015, España tuvo un papel en el campo internacional con la coorganización junto con Colombia de la consulta temática sobre seguridad alimentaria y nutrición que tuvo lugar en 2013, y concluyó con una reunión en Madrid en la que se destacó como visión común que la erradicación del hambre y la malnutrición será posible mediante una estrategia holística y universal basada en el derecho a la alimentación y el

323 Margulis, M. E. (2013). The Regime Complex for Food Security: Implications for the Global Hunger Challenge. *Global Governance*, vol. 19, num. 1, 53–67. (http://pubman.mpg.de/pubman/item/escidoc:1719957/component/escidoc:2075304/GG_19_2013_Margulis.pdf)

empoderamiento de las personas, especialmente de las mujeres y de las personas que sufren las peores formas de discriminación, asociadas a múltiples exclusiones. La posición española Post 2015 estaba basada en el enfoque de derechos, y claramente entre ellos, el derecho a la alimentación.³²⁴

Sin embargo, debido a la complejidad y dificultad de las negociaciones en el seno de Naciones Unidas, buscando el consenso en torno a una Agenda de Desarrollo muy compleja, unidas a la resistencia de algunos gobiernos a reconocer la alimentación como derecho humano como Estados Unidos y Rusia, han llevado a su omisión en esta Agenda 2030³²⁵. Este rechazo a incluir el enfoque del Derecho a la Alimentación en la agenda de Desarrollo no es algo nuevo, ya que también estuvo presente en la Agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio tal y como refiere Pérez de Armiño.³²⁶

4. Futuro del Derecho a la Alimentación en las actuaciones de la Cooperación Española

Ante las variaciones padecidas por el Derecho a la Alimentación como enfoque prioritario para las actuaciones de la Cooperación Española en la Lucha contra el Hambre y el sector de Desarrollo Rural, Agricultura y Seguridad Alimentaria Nutricional, es muy pertinente que nos preguntemos por su futuro.

Si bien es cierto que se omite su referencia en el V Plan Director, quizás ello se haya debido más a una transcripción más bien literal de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que al hecho de que la Cooperación Española haya abandonado este enfoque.

Si en su momento, para la redacción del II Plan Director y la Estrategia de Lucha contra el Hambre, gracias a las aportaciones y participación de la sociedad civil, se consiguió que la Cooperación Española contemplase este

324 MAEC (2015). Compromiso Universal por un desarrollo Humano y Sostenible: Posición española para la agenda post-2015. 20 enero de 2015. Versión final. SGCID. MAEC. (http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Eficacia%20y%20calidad/Documento%206_%20.%20L.%20COMPROMISO%20UNIVERSAL%20POR%20UN%20DESARROLLO%20HUMANO%20Y%20SOSTENIBLE.%20PO-SIC%3%93N%20ESPA%3%91OLA%20PARA%20LA%20AGENDA%20POST-2015.pdf)

325 Vivero Pol J.L., Schuftan C. (2016). No right to food and nutrition in the SDGs: mistake or success? *BMJ Global Health* 2016;1: e000040. doi:10.1136/bmjgh-2016-000040 (<https://gh.bmj.com/content/bmjgh/1/1/e000040.full.pdf>)

326 Pérez de Armiño, K. (2011): "Crisis alimentaria y lucha contra el hambre en el África Subsahariana. La cuestionable contribución de los ODM". *Revista de Economía Mundial*, 27, 117-148 (https://www.sem-wes.org/sites/default/files/revistas/rem27_4.pdf)

enfoque en su planificación de líneas de actuación, en la actualidad será igualmente el compromiso de la sociedad civil quién lleve a cabo las presiones pertinentes para que se siga manteniendo y España que ha trabajado mucho y con un resultado muy bueno, en el campo de la Lucha Contra el Hambre, especialmente en el tema de Derecho a la Alimentación, pueda aprovechar esa experiencia acumulada, así como el posicionamiento y el capital político en los foros de Desarrollo Internacional, especialmente en el Comité de Seguridad Mundial³²⁷ para seguir liderando esta bandera, que ha representado una de las señas de identidad de la Cooperación Española. La realización del derecho a la alimentación pasa por una mejor gobernanza de los sistemas alimentarios, bajo principios de participación, transparencia, eficacia y eficiencia, equidad y rendición de cuentas. De acuerdo con la opinión de los expertos en la materia³²⁸, el Derecho a la Alimentación está plenamente integrado en el espíritu y la acción de esta cooperación.

En esta línea, y con un planteamiento muy esperanzador, se encuentra la propuesta que acaba de hacer el Gobierno de España³²⁹ en su documento del Plan de acción para la implementación de la Agenda 2030. Hacia una estrategia española de desarrollo sostenible. En este Plan se presenta el Derecho Humano a la Alimentación como uno de los métodos más eficaces para resolver los problemas relativos al hambre o la malnutrición.

Finalmente, señalar que a finales de octubre de este año tendrá lugar la Cumbre Mundial Parlamentaria contra el Hambre y la Malnutrición en Madrid, coorganizada por el Senado español, la AECID, la FAO y el Frente Parlamentario contra el Hambre de América Latina y Caribe, por lo que la misma evidenciará una buena oportunidad de seguir manteniendo el apoyo explícito a este enfoque: “ Sin tener en cuenta el enfoque del Derecho Humano a la Alimentación será imposible resolver los problemas relativos al hambre o la malnutrición”.

327 Segura Martínez, A. R. (2015). Análisis y prospectiva del sector Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria Nutricional desde el enfoque de la Cooperación Española. Madrid: Universidad Politécnica de Madrid, Tesis doctoral.

328 Ídem

329 PLAN DE ACCIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA 2030. Hacia una Estrategia Española de

Desarrollo Sostenible(https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/20119Spain_Annex_1__PLAN_DE_ACCION_AGENDA_2030_002.pdf).

CAPÍTULO XIV

UNA AGENDA ODS QUE NO INVISIBILICE NI REDUZCA EL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN

Celia Fernández Aller

UPM

Elena de Luis Romero

UC3M

Marta Calderón Carvajal

UPM.

SUMARIO

- 1.- Derechos humanos y derecho a la alimentación en el marco de la Nueva Agenda de Desarrollo
- 2.- Categorías y principios del derecho a la alimentación
 - 2.1.- Categorías del derecho a la alimentación.
 - 2.2- Principios de derechos humanos que deben guiar los objetivos sobre alimentación y malnutrición

1.- Derechos humanos y derecho a la alimentación en el marco de la Nueva Agenda de Desarrollo

La experiencia a lo largo de los más de 50 años desde la aprobación de la Declaración Universal de los derechos humanos demuestra que los derechos humanos surgen en muchos casos como una reivindicación social, que los movimientos sociales consiguen elevar al ámbito de la política pública.

El reconocimiento del derecho a la alimentación ha tenido un recorrido similar. Hay que destacar además que se ha llevado a cabo una progresiva incorporación del derecho a la alimentación en la legislación interna de una gran parte de los países, a saber Bolivia, Brasil, Colombia, Congo, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Kenia, Malawi, México, Moldavia, Nepal, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Sudáfrica, Suriname, Ucrania³³⁰.

El derecho a la alimentación adecuada ya aparece recogido en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, sociales y culturales, y se ejerce cuando toda persona, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla.

A partir de aquí, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (el órgano encargado de supervisar la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en los Estados que son parte del mismo), a través de la Observación General nº 12, ha desarrollado su contenido. El derecho humano a la alimentación consiste en el acceso regular, permanente y sin restricciones a la alimentación, ya sea directamente o a través de la compra, a un nivel suficiente y adecuado, tanto en términos cualitativos como cuantitativos, que corresponda a las tradiciones culturales y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, satisfactoria, digna y libre de temor.

Este derecho está por tanto indivisiblemente vinculado a la dignidad de toda persona humana y al mismo tiempo indispensable para la realización del resto de los derechos humanos. Además, es inseparable del concepto de justicia social, requiriendo de políticas económicas, medioambientales y sociales apropiadas, tanto en el nivel local, como nacional e internacional.

A pesar de que es un derecho reconocido en muchos instrumentos de derecho internacional y que la erradicación del hambre se repite en la retórica de los documentos políticos como prioridad, la realidad indica que también en países desarrollados como el nuestro, y también en las ciudades, un nú-

330 Knuth and Vidar. Constitutional and Legal Protection of the Right to Food around the World, FAO, 2011

mero elevado de personas no tienen garantizado su derecho a la alimentación y padecen malnutrición. En estos países más desarrollados no se trata tanto de falta de alimentos, sino de falta de accesibilidad a alimentos aceptables y de calidad, respetando los principios de sostenibilidad y participación.

En este contexto surge la nueva Agenda del Desarrollo: en septiembre de 2015, Naciones Unidas, a través de los 193 Estados que la integran, aprobaron los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), un conjunto de 17 objetivos que incluyen 169 metas abordando la cuestión del desarrollo sostenible en base a tres pilares fundamentales: social, económico y ambiental.

Esta agenda fue creada como continuación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), orientando las acciones de los Estados, organismos internacionales y sociedad civil durante los años 2015-2030. Los 17 objetivos son inseparables, coexisten y se tienen que aplicar todos con enfoques integrales y colaborativos. Además de ello, una de las características fundamentales es que son universales, siendo cada país el responsable de definir la forma en la que aplica las políticas y programas a nivel estatal, regional y local. Por primera vez, se recogen compromisos para todos los países, no sólo para aquéllos en vías de desarrollo.

La agenda está siendo muy bien acogida por todos los actores, también el sector empresarial, y marca las directrices y lineamientos que guiarán los avances hacia un desarrollo sostenible en los próximos años y sin duda es un logro importante.

Sin embargo es importante situar este marco de compromiso en uno más amplio, y además consensuado por la comunidad internacional, que es el marco de los derechos humanos. Son estos los que están respaldados por convenciones y pactos internacionales vinculantes jurídicamente. No todos los ODS están formulados en términos de derechos humanos, en algunos casos sí se menciona expresamente, en otros no. Pero lo cierto es que no se puede hablar de un ODS sin tener en cuenta ese marco referencial que debe ser el derecho humano que lo sustenta.

Este parece ser el objetivo último de la Agenda 2030. Como se señala desde las NNUU,

“no existe un “ODS sobre Derechos Humanos”. Todo el Programa de 2030 se basa en los derechos humanos. El Programa es universal, está basado en los derechos y se centra en los más vulnerables. Los derechos humanos son parte integral de todos los ODS y si la fase de implementación no toma en

cuenta esta realidad, cualquier progreso que se realice será en última instancia ilusorio³³¹.”

Pero la sola definición de los objetivos de desarrollo junto con sus metas e indicadores, no garantiza per se la realización y garantía de los derechos humanos. Para ello es necesario implementar sistemas específicos de monitoreo, estrategias y políticas que así lo garanticen.

A continuación nos centraremos en el ODS 2 y en todos aquellos relacionados con el derecho a la alimentación.

2.- Categorías y principios del derecho a la alimentación

La mayoría de los ODS no son nuevos para el desarrollo internacional, excepto en la forma en la que se conceptualizan. Concretamente, en el caso de la alimentación, estaba ya representado explícitamente en el objetivo número 1 “Erradicar la pobreza extrema y el hambre” de los ODM, aunque implícitamente transversalizara todos los demás.

Uno de los factores a tener en cuenta en los ODS es que la alimentación también está presente en cada uno de los objetivos. Según la FAO “sin un rápido progreso hacia la reducción y eliminación del hambre y la malnutrición en el año 2030, no se puede alcanzar todo el abanico de Objetivos de Desarrollo Sostenible. Al mismo tiempo, lograr los otros ODS allanará el camino para acabar con el hambre y la pobreza extrema³³²”.

La Agenda 2030 considera que la alimentación debe analizarse en relación con los medios de vida y gestión de los recursos naturales y apuesta por un enfoque de desarrollo rural y una inversión en agricultura en todos sus componentes como instrumento que permita luchar contra la pobreza y el hambre, lo cual sin duda es muy importante. Sin embargo, y a pesar de que parece que hay unanimidad a la hora de considerar que el hambre es uno de los mayores retos de desarrollo, y que ya los ODM en el año 2000 lo recogían y en 2015 el ODS 2, y a pesar de todos los compromisos asumidos en estos últimos años, en la actualidad más de 800 millones de personas siguen padeciendo los efectos del hambre y malnutrición. Incluso desde 2015 han aumentado las cifras de inseguridad alimentaria en el mundo.

331 Sr. Michael Møller, Secretario Adjunto de las NN.UU y Director General de la Oficina de Ginebra de las NN.UU, Derechos Humanos y la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible: Oportunidades y Retos, 2017 (<https://universal-rights.org/lac/blog-es-lac/los-derechos-humanos-son-parte-integrante-de-cada-ods/>)

332 Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, La FAO y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, 2015 (<http://fao.org/3/a-i4997s.pdf>)

¿Se establece un reto de desarrollo de imposible abordaje? ¿O no hay voluntad política suficiente para afrontar y erradicar precisamente las causas estructurales que subyacen al hambre y malnutrición?

Erradicar el hambre requiere de un cambio radical en el actual sistema alimentario y modelo de desarrollo, que ponga en el centro de las políticas públicas la inseguridad alimentaria y los derechos humanos. Y sin embargo el marco de compromisos internacionales y muchos de los indicadores que se definen para dar seguimiento a los programas de lucha contra el hambre y la malnutrición no abordan algunas de las cuestiones críticas del sistema agroalimentario y el acceso, gestión, uso y disfrute de los recursos naturales. Y proponen soluciones en el marco de un modelo de desarrollo y productivista que se ha desvelado a todas luces insostenible y generador de grandes desigualdades.

Como han señalado muchos autores y organizaciones comprometidos con el derecho a la alimentación, hablar de derecho a la alimentación implica mucho más que las cuestiones relativas al hambre y a la nutrición. Implica tener en cuenta a los grupos de pequeños productores y productoras, la garantía de sus medios de vida y acceso a recursos naturales, considerar las cuestiones de género, y crear las condiciones en las que comunidades y grupos ejercen sus derechos a los recursos naturales, al agua, al alimento o al territorio³³³.

La agroecología en este sentido juega un papel clave en el cambio del modelo agroalimentario, no solo como un método alternativo de producción de alimentos sino como un enfoque integral, que aprovecha los conocimientos locales, promueve la justicia social, respeta identidades y culturas y garantiza la sostenibilidad del ámbito rural.

Precisamente por todo esto no podemos dejar de lado que reconocer la alimentación como derecho tiene unas importantes connotaciones políticas. Y que no todos los países están dispuestos a comprometerse con ellas. Como señalan Vivero y Shuftan³³⁴ a lo largo de la historia ha habido determinados países que han mostrado importantes reticencias a la hora de ratificar tratados relativos a derechos de contenido social y económico (véase

333 Emily Mattheisen, Fian international. *Approaching SDG 2 through the Right to Food and Nutrition. Spotlight on Sustainable Development 2018*

334 Vivero Pol, Schuftan, "No right to food and nutrition in the SDGs: mistake or success?" *BMJ Global Health*, 2016, p.2.

EEUU³³⁵) y en esta misma línea se han opuesto a la consideración de la alimentación como derecho,

Hablar de alimentos por tanto nos enfrenta al debate del alimento como bien económico versus el alimento como derecho y bien común, en muchos casos intereses contrapuestos. Y es este marco el que consideramos que debe afrontarse para así poder salir del fracaso permanente en la consecución de las metas y objetivos de desarrollo en la lucha contra el hambre y la malnutrición.

2.1. Categorías del derecho a la alimentación

En cuanto a los aspectos clave del derecho a la alimentación, disponibilidad, accesibilidad, adecuación y sostenibilidad, podemos decir que, aunque el ODS 2 “Hambre Cero” sea un objetivo específico para hacer frente a la malnutrición y la seguridad alimentaria, los demás objetivos llevan intrínseco el compromiso para que estos aspectos sean completamente reales en todas las partes del mundo. En los alimentos, desde su cultivo, hasta su comercialización, converge la unión tanto con las personas como con los recursos naturales, artificiales y humanos, lo que contribuye al crecimiento humano y sostenible. Por ello, conviene subrayar, la necesidad de tener una mirada holística de la realidad, donde el enfoque basado en derechos humanos suprime los sesgos sectoriales y facilita una respuesta integrada a problemas de desarrollo que tienen múltiples dimensiones.

La FAO explica de forma detallada la alimentación forma en la que está presente en todos los objetivos³³⁶:

335 Es importante señalar también cómo EEUU en la fecha es uno de los pocos países que no ha ratificado la Convención de los Derechos de la infancia ni el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Recientemente y en relación a la alimentación ha votado en contra de una Declaración sobre el derecho a la alimentación en el Consejo de Derechos Humanos (34ª sesión, 23-marzo-2017, A/HRC/34/L.21). Los motivos estaban relacionados con la mención a los pesticidas –que según ese país no tienen influencia alguna en el derecho-, a las obligaciones extraterritoriales de los Estados y a los aspectos relacionados con el comercio, que según EEUU están fuera del ámbito de competencia del Consejo.

336 Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, La Alimentación y la Agricultura: Claves para la ejecución de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, 2016 (<http://fao.org/3/a-i5499s.pdf>)

FORMULACIÓN DE LOS ODS	RELACIÓN CON LA ALIMENTACIÓN
Objetivo 1 : FIN DE LA POBREZA	Casi el 80% de las personas pobres viven en zonas rurales, que es donde se producen los alimentos.
Objetivo 2: HAMBRE CERO	Producimos alimentos para todos pero, sin embargo, 800 millones de personas sufren hambre.
Objetivo 3: SALUD Y BIENESTAR	La buena salud comienza con la nutrición
Objetivo 4: EDUCACIÓN DE CALIDAD	Una alimentación nutritiva es esencial para el aprendizaje
Objetivo 5: IGUALDAD DE GÉNERO	Las mujeres producen la mitad de los alimentos mundiales pero tienen mucho menos acceso a la tierra
Objetivo 6: AGUA LIMPIA Y SANEAMIENTO	La agricultura sostenible encierra posibilidades para resolver la escasez de agua
Objetivo 7: ENERGÍA ASEQUIBLE Y NO CONTAMINANTE	Los sistemas de alimentación modernos dependen en gran medida de combustibles fósiles
Objetivo 8: TRABAJO DECENTE Y CRECIMIENTO ECONÓMICO	El crecimiento agrícola en las economías de bajos ingresos puede reducir la pobreza a la mitad
Objetivo 9: INDUSTRIA, INNOVACIÓN E INFRAESTRUCTURA	La agricultura representa un cuarto del PIB de los países en desarrollo
Objetivo 10: REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES	La reforma de la tierra puede ofrecer un acceso más justo a las tierras rurales
Objetivo 11: CIUDADES Y COMUNIDADES SOSTENIBLES	La inversión rural puede disuadir de una urbanización difícil de gestionar
Objetivo 12: PRODUCCIÓN Y CONSUMO RESPONSABLES	Un tercio de los alimentos que producimos se pierde o desperdicia
Objetivo 13: ACCIÓN POR EL CLIMA	La agricultura es fundamental para responder al cambio climático.
Objetivo 14: VIDA SUBMARINA	Los peces aportan a 3.000 millones de personas el 20% de su ración cotidiana de proteína animal
Objetivo 15 : VIDA DE ECOSISTEMAS TERRESTRES	Los bosques contienen más del 80% de la diversidad biológica terrestre mundial
Objetivo 16: PAZ, JUSTICIA E INSTITUCIONES SÓLIDAS	La erradicación del hambre puede contribuir considerablemente a la paz y la estabilidad
Objetivo 17: ALIANZAS PARA LOGRAR LOS OBJETIVOS	Las asociaciones pueden ayudar a que se escuche la voz de los que tienen hambre

Sin embargo, es importante tener en cuenta que la Agenda 2030 no está formulada en términos de derecho a la alimentación. En nuestra opinión, si analizamos las categorías y principios del derecho recogidos en la normativa internacional, existen algunos aspectos pendientes³³⁷.

De acuerdo a la interpretación realizada por el CDESC en la Observación General 12, el derecho a la alimentación tiene varios elementos que lo conforman –disponibilidad, accesibilidad física y económica, adecuación y sostenibilidad– así como varios principios de derechos humanos que lo informan –participación, rendición de cuentas, no discriminación, transparencia, dignidad humana, empoderamiento y estado de derecho (principios PANTHER por las iniciales en inglés).

El derecho integra dos importantes dimensiones: el acceso a una alimentación adecuada, sujeto a la realización progresiva, y el derecho fundamental a estar protegido contra el hambre, que tiene un carácter absoluto e inmediato. Esta segunda dimensión se considera una norma de derecho internacional consuetudinario. El Objetivo 2 (Hambre 0) impone una obligación inmediata, que no debe por tanto relegarse a un año concreto, en este caso a 2030. En este sentido es importante tener en cuenta que el Derecho internacional de los derechos humanos impone una exigencia mayor que la Agenda ODS y es el marco que debe guiar los objetivos en este aspecto.

La disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficiente, que sería otro componente del derecho a la alimentación, puede entenderse comprendida en el Objetivo 2.

Por lo que se refiere a la accesibilidad física y económica, entendemos que hay algunos matices del derecho que faltan en la Agenda. La accesibilidad económica se concreta en la posibilidad que tienen las personas y sus familias de adquirir los alimentos en condiciones materiales que les sean favorables. Por ello, es relevante considerar temas como: (i) el ingreso económico de las familias e individuos (¿hay trabajo?, ¿la remuneración es justa?); (ii) cómo se distribuye en el hogar dicho ingreso (¿existen inequidades en su acceso/utilización entre hombres y mujeres, entre padres/madres e hijos/as, o entre personas sanas y enfermas o en situación de discapacidad?); (iii) y cuánto de él se utiliza para comprar alimentos (¿alcanza el dinero para adquirir alimentos y/o, luego de hacerlo, quedan pocos recursos para acceder a otros derechos?).

³³⁷ Aunque como ya hemos comentado, la Agenda ODS es más permeable a las exigencias de los derechos humanos que la Agenda ODM. Resulta interesante la herramienta del Instituto Danés de Derechos Humanos que compara la Agenda ODS con los textos internacionales de protección de derechos. <http://sdg.humanrights.dk/es>

En relación a esto, en el Objetivo 1, sobre Pobreza, se establece que para 2030 la meta será “garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos”. Además, en el Objetivo 5 se establece la meta de “emprender reformas que otorguen a las mujeres el derecho a los recursos económicos en condiciones de igualdad, así como el acceso a la propiedad y al control de las tierras y otros bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales”. Por último, el Objetivo 8 recoge la meta de “lograr el empleo pleno y productivo y garantizar un trabajo decente para todos los hombres y mujeres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, y la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor”.

En cierta medida, los componentes de la accesibilidad se encuentran incluidos, con la excepción de la asequibilidad, es decir, la prescripción de que las familias no deban comprometer otros derechos porque el alimento sea excesivamente caro.

En cuanto a la adecuación y aceptabilidad cultural, indicadores que contuviesen desagregación por raza y etnia, referidos a la alimentación, hubiesen sido deseables.

Si bien el Objetivo 10 establece en su meta 2 el componente de raza y etnia al tener en cuenta aspectos que tienen que ver con la discriminación, sin embargo, esta desagregación no se ha trasladado al indicador³³⁸. De hecho, ni un solo indicador ha recogido esta desagregación en toda la agenda³³⁹.

2.2. Principios de derechos humanos que deben guiar los objetivos sobre alimentación y malnutrición

Junto a este contenido del derecho, nos parece importante detenernos en los principios de derechos humanos.

338 La Meta: 10.2 establece que “De aquí a 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición” y define como uno de los indicadores el 10.2.1 Proporción de personas que viven por debajo del 50% de la mediana de los ingresos, desglosada por edad, sexo y personas con discapacidad.

339 Winkler, Satterthwaite, “Leaving no one behind? Persistent inequalities in the SDGs”. The International Journal of Human Rights. 2017, p. 1079.

Hablar de derecho a la alimentación nos lleva necesariamente a tener en cuenta las desigualdades y la discriminación³⁴⁰. Pero también a poner encima de la mesa estrategias y política que tengan en cuenta la participación, el empoderamiento de los y las pequeñas productoras, las cuestiones de género y por supuesto también la rendición de cuentas, la transparencia, y el cumplimiento de las obligaciones por parte de los distintos actores, incluidos Estados, organizaciones internacionales y empresas que intervienen en el sistema de la agroalimentación o generan impacto en el territorio.

La nueva Agenda, con el lema “No dejar a nadie atrás” trata de hacer frente a este gran reto, pero sin embargo, no llega a concretar ni a establecer mecanismos y estrategias concretas para ello. No puede dejarse de lado que la mayoría de las exclusiones e inequidades responden a políticas y estrategias de gobiernos y otros actores, que durante años han utilizado mecanismos de exclusión de determinados colectivos vulnerables. Hablar de no dejar a nadie atrás sin un abordaje serio de las causas de las inequidades y discriminaciones, sin analizar las políticas públicas que las sustentan y sin un cambio de marcos legislativos y mecanismos proactivos para luchar contra ello, nos lleva a la retórica y a compromisos que no será posible cumplir.

El marco de los derechos humanos puede aportar en esta línea, ya que son muchos los tratados ratificados por los Estados y los instrumentos internacionales que establecen compromisos específicos para abordar las desigualdades y la exclusión social y económica de muchas personas y comunidades.

En el caso de la alimentación es muy claro. De nada sirve establecer compromisos de nutrición y seguridad alimentaria, hambre o y otras metas que, siendo muy relevantes y necesarias, deben ir acompañadas de estrategias políticas y económicas que protejan los intereses de la población más vulnerable y que no condenen al hambre y a la miseria a millones de personas.

Es importante en este sentido definir y considerar todas las causas de exclusión y marginación, porque abordar la inequidad en términos exclusivos de ingresos (población pobre), que es lo que han venido haciendo en los últimos años los marcos de compromisos internacionales nos lleva a dejar de lado toda la multiplicidad de la pobreza, en línea con lo que vienen señalando los informes del PNUD en estos últimos años³⁴¹.

340 Ignacio Saiz & Kate Donald, “Tackling inequality through the Sustainable Development Goals: human rights in practice”, *The International Journal of Human Rights*, 2017, 21:8, 1029-1049,

341 El PNUD en el año 2014 abordaba en su informe de Desarrollo Humano el concepto de pobreza multidimensional como aquella situación en la que la población tiene carencias concurrentes en salud, educación y nivel de vida.

Hoy en día la inequidad y el aumento de las desigualdades, sociales y económicas, están relegando a un sector importante de la población, que no tiene los mínimos necesarios para desarrollar una vida en dignidad y ejercer sus derechos. Y esto es uno de los grandes retos pendientes de la agenda de desarrollo.

Como hemos señalado antes el hambre en el mundo no es un asunto que tenga que ver con la falta de alimentos, sino que responde a una cuestión política y a una lógica económica que considera al alimento como un bien económico, susceptible de ser utilizado en un mercado y en el marco de procesos productivos que lo desconectan de su esencia, que es la de garantizar la dignidad y la vida. Y por ello, como derecho humano, debe ser especialmente protegido.

Es fundamental por tanto que este compromiso de *No dejar a nadie atrás*, no quede desconectado del marco de compromisos y obligaciones que establecen los derechos humanos, porque es precisamente este marco el que permite identificar factores de discriminación múltiple e interrelacionada y centrarse en aquellos colectivos que muchas veces quedan al margen de las intervenciones estatales, de las intervenciones de desarrollo e invisibilizados en las estadísticas y sistemas de monitoreo.

No se trata sólo de incorporar datos desagregados, sino de establecer sistemas de monitoreo que velen por la disminución progresiva de las desigualdades en el acceso y disponibilidad de alimentos y recursos naturales vinculados al territorio y a lo local, en la toma de decisiones y en la participación en las políticas públicas. y que tengan especialmente en cuenta a los grupos más marginados y en situación más vulnerable³⁴².

Definir objetivos para conseguir hambre o tiene que ir de la mano de un análisis profundo de las causas estructurales y múltiples que hay detrás de la inseguridad alimentaria, así como también poner encima del tablero las violaciones del derecho humano a la alimentación por parte de diferentes actores y políticas.

La Agenda ODS sin duda puede suponer una oportunidad para ir incorporando las exigencias y compromisos que ya están establecidas y definidas en el marco de los derechos humanos que debe ser el marco que debe guiar esta Agenda y cualquier otro objetivo de desarrollo.

342 En este sentido es interesante el manual que ha elaborado el Center for Economic and Social Rights The Measure of Progress. How human rights should inform the Sustainable Development Goals indicators. Human Rights Policy Brief, October 2015

*Este libro se terminó de elaborar en septiembre de 2018
en la ciudad de Sevilla, bajo los cuidados de
Francisco Anaya, director de Ediciones Egregius.*

