

APROXIMACIÓN A LA REGULACIÓN Y CONTENIDO DEL DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA

APPROACH TO REGULATION AND CONTENT OF THE RIGHT TO ADEQUATE FOOD

JUAN MANUEL GOIG MARTÍNEZ

Catedrático de Universidad. UNED.
Departamento de Derecho Político

Resumen: La alimentación adecuada constituye un derecho humano. Así lo han reconocido oficialmente la gran mayoría de los Tratados Internacionales sobre derechos humanos. Pero existe una gran diferencia entre que un Estado reconozca oficialmente la alimentación como un derecho fundamental en su constitución, o lo haga como un principio rector, puesto que ello dotará al derecho a la alimentación adecuada de una mayor protección, o lo convertirá en un principio de actuación de los poderes públicos. Se puede exigir a los gobiernos garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la alimentación de conformidad con las disposiciones constitucionales para otros derechos humanos. Pero, la capacidad de la invocación indirecta de otros derechos humanos para lograr la protección efectiva del derecho a la alimentación en el plano nacional dependerá, en definitiva, de la interpretación jurídica que se haga de la Constitución

Summary: Adequate food is a human right. Thus the vast majority of treaties have officially recognized it human rights. But there is a big difference between that a State officially recognizes food as a fundamental right in the Constitution, or do it as a guiding principle, since this will provide the right to adequate food of greater pro-

tection, or the It will become a principle of action of the public authorities. You may require Governments to ensuring the effective exercise of the right to food in accordance with the constitutional provisions for other human rights. But the indirect invocation of other human rights capacity to achieve effective protection of the right to food at the national level will depend, ultimately, of the legal interpretation that is made of the Constitution

Palabras clave: hambre; derecho a una alimentación adecuada; derecho internacional de los derechos humanos; regulación constitucional; derecho a la vida; derecho a la protección de la salud.

Keywords: hunger; right to adequate food; international human rights law; constitutional regulation; right to life; right to protection of health.

Recepción original: 04/12/2017

Aceptación original: 18/01/2018

Sumario: 1. Sobre la necesidad de reconocimiento explícito de la protección contra el hambre. 2. El derecho a una alimentación adecuada. Concepto y contenido. 3. Naturaleza. 3.1. *¿Es el derecho a la alimentación adecuada un derecho fundamental?* 3.2. *El vínculo entre el derecho a la alimentación y otros derechos.* 4. El derecho a la alimentación en derecho internacional. 5. Distintos ámbitos de reconocimiento nacional al derecho a una alimentación adecuada. 6. Obligaciones para los Estados derivadas de obligaciones internacionales y reconocimientos internos. 7. El reconocimiento del derecho a una alimentación adecuada en España. 7.1. *Su tratamiento en la Constitución española de 1978.* 7.2. *La relevancia interpretativa de los Documentos Internacionales en materia de Derechos en España.* Conclusiones. Bibliografía

1. SOBRE LA NECESIDAD DE RECONOCIMIENTO EXPLÍCITO DE LA PROTECCIÓN CONTRA EL HAMBRE

La desnutrición sigue representando hoy día un problema en la mayoría de los países en desarrollo, y afecta principalmente a grupos específicos de la población como los niños, niñas, mujeres en edad reproductiva y ancianos. Tiene repercusiones sobre varios aspectos en la vida de una comunidad, que le impiden desarrollar plenamente su potencial¹.

¹ FAO., *El derecho a la alimentación adecuada*, Folleto informativo N.º 34, 2010.

Cuando los estudios de la FAO hablan de hambre se refieren a la «subalimentación crónica» —se considera que una persona pasa hambre cuando no obtiene (durante al menos un año) alimentos suficientes para las necesidades de energía que plantea su vida. Esa subalimentación está relacionada con la «incertidumbre alimentaria», que surge cuando una persona no tiene asegurado el acceso a alimentos inocuos y nutritivos suficientes para llevar una vida sana².

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible, marcan un cambio notable en la agenda de desarrollo internacional. Por primera vez hay un programa para la acción que se dirige al conjunto de los países: a todos ellos. Y con un giro hacia la importancia de definir y adoptar políticas que se adapten al contexto y prioridades de cada país. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible aprobados por la comunidad internacional sitúan el hambre y la agricultura en el centro de la política mundial y reconocen que la seguridad alimentaria, la nutrición y la agricultura sostenible son fundamentales para lograr el conjunto de los objetivos. Por primera vez, el compromiso pasa de reducir a erradicar definitivamente la pobreza, el hambre y la malnutrición.

El balance de lo conseguido por los Estados bajo los anteriores Objetivos de Desarrollo del Milenio nos muestra que es posible avanzar en la erradicación del hambre. Pero también deja claro que hay que acelerar los esfuerzos y afrontar nuevos retos.

El hambre y la malnutrición son problemas políticos. Y por tanto, su solución pasa por abordar esa naturaleza política. El derecho a la alimentación adecuada tendrá que alcanzarse progresivamente; los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre, incluso en caso de desastre natural o de otra índole. Por tanto, un enfoque de derechos humanos implica una protección legal y, consecuentemente, establecer unas normas claras que definan ese derecho y su aplicación. Pero también, los mecanismos de recurso que permitan a las personas hacer valer sus derechos.

A pesar de los reiterados compromisos internacionales orientados a combatirla, el hambre sigue siendo uno de los grandes problemas no resueltos a comienzos del siglo XXI³.

² Vid. Informe «Estado de la Inseguridad Alimentaria», FAO, años 2014, 2015, 2016.

³ Se ofrecen a continuación algunos datos aportados por el Programa Mundial de alimentos, obtenidos de los estudios Estado de la Inseguridad Alimentaria en el

La alimentación como un derecho humano al que tiene acceso cualquier individuo por el solo hecho de serlo, está contemplado en diferentes fuentes internacionales y nacionales de carácter dinámico y sustancial del sistema internacional y nacional de derechos humanos.

En los instrumentos internacionales, el derecho a la alimentación tiene igual jerarquía que el derecho a la vida, a la libertad de movimiento, a una vida libre de violencia, y otros derechos sociales, políticos y civiles, entre otros muchos derechos humanos incluidos en el derecho internacional de los derechos humanos.

Ahora bien, aunque los Instrumentos internacionales reconozcan el derecho a la alimentación, es necesario delimitar su contenido, su naturaleza, sus garantías, y las obligaciones derivadas de su reconocimiento, así como su efectividad a través de mecanismos que aseguren su exigibilidad y justiciabilidad

La experiencia de la última década muestra que los países que han diseñado políticas que incorporan las visiones y necesidades de los más vulnerables, que establecen mecanismos de información y reclamo, que empoderan a la población y contribuyen a hacer más efectivos los programas, han logrado mayores impactos.

Aceptar y asegurar el derecho a la alimentación puede ayudar a fortalecer la coherencia de las políticas, hallar puntos de encuentro para una acción común que respete la diversidad de intereses y, en definitiva, hacer posible un mundo con hambre cero.

Mundo, FAO, 2016, y el Observatorio de la Salud Mundial, OMS, 2016: Alrededor de 795 millones de personas en el mundo no tienen suficientes alimentos para llevar una vida saludable y activa. Eso es casi uno de cada nueve personas en la tierra. La gran mayoría de personas que padecen hambre en el mundo viven en países en desarrollo, donde el 12.9% de la población presenta desnutrición. Asia es el continente con la mayor cantidad de personas del mundo que padecen hambre — dos tercios del total. El porcentaje en el sur de Asia se ha reducido en los últimos años, pero en Asia occidental ha aumentado ligeramente. África subsahariana es la región con mayor prevalencia (porcentaje de la población) con hambre. Una persona de cada cuatro presenta desnutrición. La nutrición deficiente es la causa de casi la mitad (45%) de las muertes en niños menores de cinco —3, 1 millones de niños cada año. Uno de cada seis niños —aproximadamente 100 millones— en los países en desarrollo presentan peso inferior al normal. Uno de cada cuatro de los niños en el mundo padece de retraso en el crecimiento. En los países en desarrollo la proporción puede elevarse a uno de cada tres. Si las mujeres agricultoras tuvieran el mismo acceso que los hombres a los recursos, el número de personas con hambre del mundo podría reducirse hasta en 150 millones. 66 millones de niños en edad escolar primaria asisten a clases con hambre en los países en desarrollo. Sólo en África hay 23 millones.

2. EL DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA. CONCEPTO Y CONTENIDO.

De acuerdo con lo establecido por Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁴, *el derecho a la alimentación adecuada se ejerce 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.*

El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, lo define como *el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna.*

El derecho a la alimentación es un derecho de todos los seres humanos, ya que el alimento es un elemento esencial sin el que los seres humanos no pueden vivir; del que forma parte una alimentación garantizada. El derecho a la alimentación es el derecho de cada persona a una alimentación garantizada, y consta de cuatro aspectos importantes:

- El alimento debe ser *suficiente*: es decir, suficiente para toda la población, pero junto a la suficiencia general, se habla de otra *alimentación suficiente*, entendida como aquella que aporta el orden y la combinación de nutrientes capaz de satisfacer las necesidades fisiológicas (crecimiento físico y mental, desarrollo, mantenimiento y actividad física).
- El alimento debe ser *accesible*: cada persona debe poder obtener alimento, ya sea gracias a su producción propia (ganadería y agricultura), o gracias a un poder adquisitivo suficiente para comprar alimento. Es decir, nadie, por la zona en que viva, la vulnerabilidad física que eventualmente padezca o el dinero que tenga, debe ver amenazado su acceso a la alimentación o debe lograrla en condiciones que pongan en peligro la provisión o satisfacción de otras necesidades básicas⁵.
- El acceso al alimento debe ser *estable y duradero*: el alimento debe estar disponible y accesible en todas las circunstancias (guerras, catástrofes naturales, etc.).

⁴ ACNUDH, Folleto informativo N.º 16 (Rev. 1): El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

⁵ JUSIDMAN-RAPOPORT, C., «El derecho a la alimentación como derecho humano», en *Salud Pública*, México, 2014, vol. 56, suplemento I, pág. 88,

- El alimento debe ser *salubre*: es decir, consumible e higiénico, y en particular el agua debe ser potable
- Debe de ser *respetuoso* de cada cultura. Los alimentos deben contar con las preferencias y tradiciones de la preparación, el consumo y las preocupaciones de los consumidores.
- Junto a estos aspectos, debemos tomar en consideración:
 - Adecuación a las condiciones socioeconómicas, culturales, climáticas y ecológicas existentes en un territorio.
 - Sostenibilidad, que significa garantía de acceso a los alimentos, tanto a la generación presente como a las generaciones futuras.
 - Inocuidad. Los alimentos no deben contener sustancias nocivas. Medidas de protección para evitar la contaminación de los alimentos por productos químicos, adulteración o mala conservación.

En su conceptualización, es preciso distinguir el derecho a una alimentación adecuada de otros conceptos, y ello nos lleva a afirmar que:

- El derecho a la alimentación NO es lo mismo que el derecho a ser alimentado. El derecho a la alimentación no significa que los gobiernos debe entregar alimentos en forma gratuita a quien los necesiten.
- La denegación del derecho a la alimentación NO es el resultado de la falta de alimentos en el mundo.
- El derecho a la alimentación es diferente de la *seguridad alimentaria*⁶ y la *soberanía alimentaria*⁷.

⁶ Según la FAO, existe seguridad alimentaria «cuando todas las personas tienen en todo momento el acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana

⁷ La *soberanía alimentaria* es un concepto emergente en cuya virtud las personas definen su propio alimento y su propio modelo de producción de alimentos (como la agricultura y la pesquería), determinan el grado en que quieren bastarse por sí mismos y proteger la producción interna de alimentos, así como regular el comercio a fin de lograr los objetivos del desarrollo sostenible.

Es el derecho de los pueblos a decidir sus propias estrategias de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el Derecho a la Alimentación de todas las personas basado en la producción campesina, indígena y pesquera, su distribución y la gestión del espacio rural. La Soberanía Alimentaria es condición necesaria para acabar con el hambre y la malnutrición garantizando la Seguridad Alimentaria para todas las personas y todos los pueblos.

La Soberanía Alimentaria requiere:

— El derecho a la alimentación adecuada NO es lo mismo que el derecho a una alimentación segura.

Se entiende violado el derecho a la alimentación cuando un Estado, teniendo capacidad, no garantiza la satisfacción de, al menos, el nivel mínimo esencial necesario para estar protegido contra el hambre. Se entiende también violación del derecho a la alimentación toda discriminación en el acceso a los alimentos, así como a los medios y derechos para obtenerlos, por motivos de raza, color, sexo, idioma, edad, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social⁸.

Se trata de un derecho que se ve amenazado por diversos factores: desastres naturales, como *factor natural*, pero también se ve afectado por *factores humanos*: las guerras y conflictos devastadores; la evolución del comercio mundial; el impacto de los acuerdos de la OMC; la deuda externa de los países en desarrollo; la corrupción; la utilización energética de recursos bióticos: el reparto de tierras productivas, o la desigual distribución de los alimentos

3. NATURALEZA

El PIDESC reconoce el derecho a la alimentación como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado para la persona y su familia, junto con los derechos a la vivienda y al vestido, y específicamente reconoce el derecho fundamental de toda perso-

A) priorizar la producción de alimentos para mercados locales a través de fincas campesinas agroecológicas; B) asegurar precios justos para los campesinos protegiendo tierras, aguas, semillas y especies de la contaminación, la erosión, la competitividad-dumping, la especulación y el acaparamiento privado; C) el acceso a tierra, agua, bosques, pesca y otros recursos a través de una redistribución ecológica y social y no según las «reformas del mercado de la tierra» financiadas por el Banco Mundial; D) facilitar el asociacionismo de los consumidores en Responsabilidad Compartida con los campesinos, así como la producción y distribución de una cultura alimentaria basada en la agroecología, el consumo responsable y la reducción de la alimentación procesada, el azúcar refinado y la carne a favor de frutas, verduras, cereales integrales, legumbres, frutos secos etc.; E) acabar con la desigualdad entre hombres y mujeres en el terreno de acceso a recursos productivos, financiación, propiedad de la tierra, toma de decisiones y cuidados familiares; F) protección de las semillas, base de la alimentación, para el libre uso e intercambio entre campesinos; prohibición de las patentes sobre la vida; G) garantía del principio de precaución sobre las semillas genéticamente modificadas y la utilización de químicos de síntesis en la agricultura porque contaminan, reducen la diversidad genética de plantas y animales y nos enferman.

⁸ De Loma-Ossorio, E., «El Derecho a la Alimentación. Definición, avances y retos». Centro de Investigación para la Paz (CIP-Ecosocial) – *Boletín ECOS* n.º 4, sept.-oct. 2008, pág. 5

na a estar protegido contra el hambre. ¿Qué diferencia hay entre el derecho a estar protegidos contra el hambre y el derecho a tener una alimentación adecuada? El primero de estos derechos significa que el Estado tiene la obligación de asegurar, por lo menos, que las personas no mueran de hambre. Como tal, está intrínsecamente asociado al derecho a la vida. Además, los Estados deberían hacer todo lo posible por promover un disfrute pleno del derecho de todos a tener alimentos adecuados en su territorio, las personas deberían tener acceso físico y económico en todo momento a los alimentos en cantidad y de calidad adecuadas para llevar una vida saludable y activa.

El derecho a la alimentación es un derecho incluyente. No es simplemente un derecho a una ración mínima de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. Es un derecho a todos los elementos nutritivos que una persona necesita para vivir una vida sana y activa, y a los medios para tener acceso a ellos. El alimento debe estar *disponible, y ser accesible y adecuado*.

La principal duda que nos surge es la consideración de su naturaleza como derecho fundamental.

3.1. ¿Es el derecho a la alimentación adecuada un derecho fundamental?

Desde las posturas más favorables, la alimentación sería un derecho, pero no cualquier tipo de derecho, sino un derecho fundamental, tanto por razones biológicas, desde donde se puede argumentar que es un derecho fundamental porque se trata de una actividad vital para que los seres humanos puedan seguir viviendo; como desde el punto de vista de la teoría de la justicia, pues siendo una actividad vital, el Estado debe garantizar que todas las personas puedan realizarla, como condición para garantizarles otro tipo de derechos, entre ellos la vida, la igualdad, la libertad y la seguridad, porque ¿no existiendo vida, o existiendo en condiciones inhumanas ¿a quién pueden interesarles los otros derechos?⁹

Los derechos fundamentales son considerados como tales en la medida en que constituyen instrumentos de protección de los intereses más importantes de las personas, puesto que preservan los bienes

⁹ *Vid.* Gutiérrez Rivas, R., «El derecho fundamental al agua en México; un instrumento de protección para las personas y los ecosistemas», en *Cuestiones Jurídicas*, Revista mexicana de derecho constitucional, n.º 18. <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5828/7705>

básicos necesarios para poder desarrollar cualquier plan de vida de manera digna, entendiéndose por bienes básicos aquellos que son condición necesaria para la realización de cualquier plan de vida, es decir, para la actuación del individuo como agente moral; desde este punto de vista, los derechos fundamentales deben proteger los intereses más vitales de toda persona. El derecho a la alimentación puede ser calificado como derecho fundamental ya que se le considera vinculado a la dignidad inherente a la persona humana, y por lo mismo indispensable para el disfrute de otros derechos humanos; además postula que es inseparable de la justicia social ya que su ejercicio requiere de la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas, en los planos nacional e internacional, orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los derechos humanos por todos¹⁰.

En términos generales, los derechos fundamentales son considerados como tales en la medida en que constituyen instrumentos de protección de los intereses más importantes de las personas, puesto que preservan los bienes básicos necesarios para poder desarrollar cualquier plan de vida de manera digna. En ese mismo sentido, siguiendo a Garzón Valdés¹¹, podemos entender por bienes básicos aquellos que son condición necesaria para la realización de cualquier plan de vida, es decir, para la actuación del individuo como agente moral. Desde una postura más técnica, Ferrajoli afirma que son «todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a “todos” los seres humanos en cuanto dotados de status de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar; entendiéndose por “derecho subjetivo” cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica; y por “status” la condición de un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de estas»¹²

La categoría de «derecho fundamental» en el sistema internacional de derechos humanos, se identifica con los contenidos del derecho constitucional. Tulio Chinchilla¹³, ensaya una definición de derecho fundamental que integra cinco elementos esenciales «sin los

¹⁰ López Bárcenas, F., EL DERECHO A LA ALIMENTACION EN LA LEGISLACION MEXICANA, ODA-ALC: www.oda-alc.org/documentos/1367960941.pdf

¹¹ Garzón Valdés, E., *Derecho, ética y política*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, pág. 531.

¹² Ferrajoli, L., *Derechos y garantías*, Trotta, España, 2001, p. 37

¹³ Herrera, Tulio Elí Chinchilla. *¿Qué son y cuáles son los derechos fundamentales?: las nuevas líneas de jurisprudencia*. Bogotá: Temis, 2009.

cuales es impensable como categoría jurídica»: a) El núcleo axiológico que lo fundamenta: valores o principios ético-políticos explícitos o implícitos, postulados que justifican su inclusión constitucional del derecho o su reconocimiento discursivo como fundamental, y que determinan su contenido, alcance y límites (la forma como ha de interpretarse). b) Situación ventajosa, beneficiosa o favorable de la cual alguien puede sacar partido y que se concreta en un conjunto de facultades: libertad de acción, «poder» de limitar la libertad de alguien, legitimidad para reclamar algo a alguien en las relaciones sociales, etc. Bien jurídico protegido. c) Un sujeto identificable titular de la situación ventajosa descrita en b), y un sujeto obligado (identificable) sobre el cual recaerán las cargas o limitaciones de conducta que del derecho se deriven. d) Un conjunto de deberes de dar, hacer o no hacer, tanto específicos como generales, que constituyen el correlato obligacional del derecho y que van surgiendo en cada situación fáctica a partir de la afirmación de éste. e) Un conjunto de garantías institucionales cualificadas o reforzadas, es decir, diferentes y cualitativamente superiores a las acciones judiciales ordinarias (supergarantías objetivas y subjetivas). Garantías preferiblemente judiciales que habilitan al titular del derecho a reclamar su respeto por las vías coercitivas en caso de vulneración o desconocimiento.»

Serán «fundamentales» los derechos que se entiendan como más básicos o esenciales del ser humano. Aquellos que se consideren inherentes al desarrollo de su personalidad. Pero debemos de afirmar que el *ser* unos derechos que puedan considerarse inherentes a las personas no es la causa de su *deber ser* como normas iusfundamentales. Puede que ese sea el «motivo político» que impulsa al constituyente a incluirlos en la norma fundamental del ordenamiento, pero la «causa jurídica» de su validez como derechos fundamentales está en la posición normativa suprema¹⁴.

Como indica Solozábal¹⁵, los derechos fundamentales se caracterizan por su importancia material y por su rango formal. Desde un punto de vista material son los derechos más importantes del ciudadano, pues consisten en facultades o pretensiones relativas a ámbitos vitales del individuo en su libertad, relaciones sociales o participación y constituyen el núcleo básico de su status jurídico.

¹⁴ Vid, Bastida, F.J, Villaverde, I, Requejo, P, Presno, M.A, , Aláez, B, Y sarasola, I.F., *Teoría General de los derechos fundamentales en la Constitución Española de 1978*, Técno, Madrid , 2004, pág. 25

¹⁵ Solozábal Echevarría, J.J., «Algunas cuestiones básicas de la Teoría de los Derechos Fundamentales», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 71, Madrid, 1990.

La importancia de los derechos deriva de su relación con la dignidad de la persona y de la imprescindibilidad de los mismos en un sistema democrático. Son, en efecto, la proyección inmediata y positiva de la dignidad de la persona: las posibilidades de desarrollo de la misma dependen de su reconocimiento y ejercicio. Pero a los derechos fundamentales sobre su importancia material, derivada de su relieve ético y su imprescindibilidad en el sistema democrático, y que determina la evidencia de su necesidad, les caracteriza una especificidad formal visible en primer lugar en la estructura de las cláusulas en que se contienen y sobre todo en el rango de las mismas. Los derechos fundamentales reconocen facultades o pretensiones efectivas, de modo que contienen prescripciones obligatorias para los poderes públicos a título de derecho directamente aplicable.

El derecho a una alimentación adecuada sería o no un derecho fundamental en virtud de su forma de reconocimiento, y abundando más en su naturaleza, tendría o no entidad propia como derecho fundamental en virtud del principio dispositivo y del contenido del derecho del cual se haga depender, o si ha sido reconocido constitucionalmente como derecho fundamental.

Pero también cabe preguntarnos su posible naturaleza como «garantía». El propio Ferrajoli aporta los elementos que distinguen a las garantías de los derechos fundamentales. De acuerdo con sus postulados, en una primera acepción, las garantías son las obligaciones que derivan de los derechos; de esa forma, pueden haber garantías positivas y negativas; las primeras obligan a los órganos del Estado lo mismo que a los particulares a realizar determinados actos, como forma de respeto de algún derecho fundamental¹⁶; las segundas, por el contrario, obligan a abstenerse de actuar positivamente para cumplir la expectativa que derive de algún derecho¹⁷. Surge entonces la duda de si, por su posible vinculación a un derecho fundamental, se convertiría en una garantía positiva en favor del respeto y desarrollo de un derecho fundamental al cual está vinculada.

¹⁶ En el caso del derecho a la alimentación, como garantía positiva: Obligaciones de los Estados: 1. No impedir el acceso a la alimentación adecuada. 2. Adoptar medidas para que empresas o particulares no impidan el acceso a una alimentación adecuada 3. Fortalecer el acceso y la utilización de medios y recursos que garanticen la seguridad alimentaria 4. Hacer efectivo el derecho a la alimentación cuando el individuo fuera incapaz por los medios a su alcance

¹⁷ Ferrajoli, L., «Garantías», en: *Sobre los derechos fundamentales y sus garantías*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2006, pp. 29-49.

3.2. El vínculo entre el derecho a la alimentación y otros derechos

El cumplimiento o incumplimiento del derecho a la alimentación va acompañado del tratamiento, atención y efectivo ejercicio de otros derechos y condiciones, que se convierten en indicativo del grado de desarrollo humano, implicando necesariamente la reducción de la pobreza y una orientación hacia el desarrollo; está, por tanto, expresado en los niveles de desnutrición, pobreza, servicios, empleo y otros.

Los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales proclamados en la Declaración universal se consideran interdependientes, interrelacionados, indivisibles y de igual importancia. Para disfrutar plenamente del derecho a los alimentos, las personas necesitan tener acceso a la atención médica y la educación, respeto a sus valores culturales, el derecho a la propiedad privada y el derecho a organizarse económica y políticamente.

Sin los alimentos adecuados, las personas no pueden llevar una vida saludable y activa. No pueden tener un empleo. No pueden cuidar a sus hijos y éstos no pueden aprender a leer y escribir. El derecho a los alimentos atraviesa la totalidad de los derechos humanos. Su satisfacción es esencial para combatir la pobreza.

Si los derechos humanos son interdependientes, indivisibles e interrelacionados, esto significa que la violación del derecho a la alimentación puede menoscabar el goce de otros derechos humanos, como a la educación o a la vida, y viceversa.

Con independencia de las conclusiones a que lleguemos al final de este estudio, es innegable la vinculación del derecho a una alimentación adecuada con otros derechos, aunque la vinculación a unos u otros derechos ofrece muchas opciones. Pero, parece innegable la vinculación de este derecho, cuanto menos, a los siguientes derechos:

- *El derecho a la vida*: cuando las personas no se pueden alimentar y enfrentan el riesgo de muerte por hambre, desnutrición o las enfermedades resultantes, se puede poner también en riesgo su derecho a la vida
- *Libertad de la tortura y de los tratos crueles, inhumanos o degradantes*: la privación o la falta de acceso a alimentación adecuada en la prisión u otras formas de detención pueden constituir tortura o un trato inhumano y degradante

- *El derecho a la salud*: la nutrición es un componente tanto del derecho a la salud como del derecho a la alimentación.
- *El derecho a la educación*: el hambre y la desnutrición afectan la capacidad de aprendizaje de los niños y pueden obligarlos a abandonar la escuela y a trabajar en lugar de educarse, con lo que se menoscaba el ejercicio del derecho a la educación

Y lo que es innegable, es su vinculación a la igualdad, bien entendida como derecho, valor o principio constitucional, y a la dignidad.

El derecho a una alimentación adecuada está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos. Se requiere vivir dignamente, y parte vital de ello es la ingesta suficiente de agua y alimentos que deben procurar un estado de vida saludable y productiva, así como una disposición manifiesta para perfeccionar capacidades y habilidades en general. El derecho a una alimentación adecuada es también inherente de la justicia social, pues requiere de la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas, orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los derechos humanos para todas las personas.

El contenido del derecho a una «vida digna» incluye el derecho a que se generen las condiciones materiales necesarias que permitan desarrollar una existencia digna¹⁸. Respecto del derecho a la vida digna, la Corte Interamericana de Derechos Humanos avanzó identificando las variables respecto de las cuales mediría si el Estado cumplió con la obligación de generar condiciones de existencia digna y estas variables se leen expresamente en clave de derechos sociales, e incluyen el derecho de acceso al agua, a la alimentación¹⁹, a la salud y a la educación.

Muy interesante es, en este sentido, la Sentencia del Tribunal Federal alemán de 9 de febrero de 2010, en la que el Tribunal funda un nuevo derecho fundamental, el derecho fundamental a la garantía de un mínimo vital digno, sobre el valor de la dignidad humana, relacionándolo con el principio de Estado social, delegando al legislador la tarea de garantizar a cada persona un mínimo vital digno, como derecho fundamental que tutela la existencia física del particular, y pro-

¹⁸ CIDH, *Caso de los «Niños de la Calle» (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala*, párr. 144.

¹⁹ CIDH, *Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay*, Sentencia de 24 de agosto de 2010

porciona criterios al legislador entre los que ofrece a la alimentación un alto porcentaje, muy superior al de otras necesidades básicas²⁰.

4. EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN DERECHO INTERNACIONAL

En el orden Internacional, los diferentes Tratados y Convenios referentes a derechos humanos, están señalando un núcleo de derechos que tiene mucho que ver con lo más profundo del individuo, de forma que si se renunciara, o si se le negaran, dejaría de ser persona o de ser tratado como persona, y se produciría una gravísima lesión a lo que es la persona, a su dignidad, y a lo que el ser humano vale por sí mismo, con independencia de su raza, sus creencias, su posición o su lugar de nacimiento. Se trata de derechos, como indica la Declaración Universal de Derechos del Hombre, que son inherentes a la persona humana, y por lo tanto, son propios del ser humano, van con él y solo con él.

El derecho a la alimentación es un derecho humano reconocido por las normas internacionales de derechos humanos. Desde su fundación, las Naciones Unidas han reconocido el acceso a una alimentación adecuada como un derecho individual y una responsabilidad colectiva. Con el transcurso del tiempo, a través de diversos instrumentos internacionales los Estados se han comprometido a defender este derecho humano fundamental.

La Declaración Universal de Derechos Humanos²¹ reconoce, en el contexto de un nivel adecuado de vida, que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación (art. 25).

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales²², que forma parte de la Carta Internacional de Derechos Humanos, reconoce en su art. 11²³, el derecho de toda persona a un nivel de

²⁰ *Vid.* Fisahm, A y Möller, M.-«Lo Stato sociale in Germania: il Tribunale Costituzionale Federale» parla» alla política note sulla sentenza del Tribunale Costituzionale del 9 de februario 2010» en *Revista Giuridica del Lavoro e della previdenza sociale*, año LXI, 2010, n.º 3.

²¹ Adoptada por la Asamblea General el 10 de diciembre de 1948. UN doc. A/811.

Art. 25: «Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios...

²² Resolución de la Asamblea General 2200 A (XXI), Anexo, del 16 de diciembre de 1966

²³ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 11. Los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un

vida adecuado. Reconoce además expresamente «el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre». El derecho humano a la alimentación está recogido en el PIDESC con una doble vertiente: el derecho fundamental a estar protegido contra el hambre y el derecho a una alimentación adecuada. El derecho a estar protegido contra el hambre, íntimamente vinculado al derecho a la vida, se considera una norma absoluta, el nivel mínimo que debe garantizarse a todas las personas, independientemente del nivel de desarrollo alcanzado por el Estado. El derecho a una alimentación adecuada abarca mucho más, ya que conlleva la necesidad de constituir un entorno económico, político y social que permita a las personas alcanzar la seguridad alimentaria por sus propios medios.

El derecho a la alimentación está considerado como uno de los derechos económicos, sociales y culturales; por tanto le es de aplicación el PIDESC, que establece con carácter general un criterio de efectividad progresiva de estos derechos:

«Cada uno de los Estados parte en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive, en particular, la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos» (PIDESC, art.2.1.)

Hay por tanto un compromiso de ir incrementando progresivamente la efectividad de estos derechos, debiendo tener los Estados firmantes del Pacto una trayectoria activa en la adopción de medidas y teniendo como límite la disponibilidad de recursos. A este respecto hay que recordar que el Comité DESC ha señalado que, en caso de aducir esta limitación de recursos, la carga de la prueba le compete al

nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento. 2. Los Estados partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para: a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales; b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan

Estado. La regulación de los mecanismos que se establecen para garantizar el adecuado cumplimiento de estos compromisos se recoge en los artículos 16 a 23 del PIDESC. La justiciabilidad —o posibilidad de pedir la protección ante los tribunales— del derecho a la alimentación queda pendiente de su incorporación y reconocimiento en el ordenamiento jurídico de los Estados. Así lo señala el mismo Comité DESC en su Observación general n.º 12²⁴.

Una nueva expectativa en la protección del derecho a la alimentación ha surgido a raíz de la aprobación y entrada en vigor del Protocolo Facultativo del PIDESC. El 10 de diciembre de 2008, día del 60 Aniversario de la DUDDHH, las Naciones Unidas adoptaron el Protocolo Facultativo del PIDESC, que hace posible que personas, grupos u organizaciones se presenten en su propio nombre para buscar justicia en el ámbito internacional respecto de violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) por medio de la presentación de reclamaciones frente al Comité DESC. El Protocolo Facultativo entró en vigor el 5 de mayo de 2013, tras ser ratificado por 10 Estados. Las víctimas de las violaciones de los DESC solamente pueden utilizar el procedimiento después de que su estado lo haya ratificado; España es uno de los países que lo han hecho²⁵.

El PIDESC exige a los estados firmantes, proceder lo más eficazmente posible para garantizar el derecho a la alimentación de sus ciudadanos:

- *Respetando* el acceso de los ciudadanos a una alimentación adecuada, lo que implica que los estados no adopten medidas que tengan por resultado impedir ese acceso.
- *Protegiendo* el derecho a la alimentación, lo que requiere evitar que empresas o particulares priven a las personas del acceso a este derecho.
- *Facilitando* el derecho a la alimentación, haciéndolo efectivo cuando individuos o colectivos sean incapaces, por razones que escapan a su control, de disfrutar de una alimentación adecuada por los medios a su alcance.

²⁴ «La incorporación en el orden jurídico interno de los instrumentos internacionales que reconocen el derecho a la alimentación o el reconocimiento de su aplicabilidad puede mejorar de modo importante el alcance y la eficacia de las medidas de remedio y deben alentarse en todos los casos. Los tribunales estarán entonces en condiciones de juzgar las violaciones del contenido básico del derecho a la alimentación refiriéndose de modo directo a las obligaciones en virtud del Pacto»

²⁵ MEDINA REY, J.M.^a, «EL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN EN LOS TIEMPOS DE LA SOSTENIBILIDAD», EN *AMBIENTA*, N.º 113, 2015, PÁGS. 52 Y SS.

— *Promoviendo* el derecho a la alimentación, lo que supone actividades a favor del acceso y la utilización de los recursos y medios necesarios para la Seguridad Alimentaria.

Se reconoce también el derecho a la alimentación en otros convenios internacionales que protegen a grupos vulnerables o grupos y personas en situaciones especiales, como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979)²⁶; la Convención sobre los Derechos del Niño²⁷ (1989)²⁸; Convención Internacional sobre la Protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y sus familias (1990) —arts. 9-11 y 70—; Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2006)-Arts. 22 y 26, y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2006)²⁹.

El derecho a la alimentación se reconoce también en algunos instrumentos regionales, como el Protocolo adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, denominado «Protocolo de San Salvador» (1988)³⁰ y en el ámbito Latinoamericano, también la Convención Interamericana sobre Obligaciones Alimentarias (1989)³¹; la Carta

²⁶ La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer reconoce el derecho a la nutrición de las mujeres durante el embarazo y la lactancia en el párrafo 2 del artículo 12, en el contexto de la protección de la maternidad.

²⁷ *Artículo 24*

2. Los Estados Partes ... adoptarán las medidas apropiadas para... combatir las enfermedades y la malnutrición... mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados.

Artículo 27

Los Estados Partes... en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición...

²⁸ La Convención sobre los Derechos del Niño reconoce el derecho de los niños a la alimentación adecuada en los acápites c) y e) del párrafo 2 del artículo 24, en el contexto del derecho a la salud, y en el párrafo 3 del artículo 27, en el contexto del derecho a un nivel adecuado de vida. Resolución de la Asamblea General 44/25, Anexo, del 20 de noviembre de 1989

²⁹ La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad reconoce el derecho a la alimentación en el acápite f) del artículo 25, en el contexto del derecho a la salud, y en el acápite l) del artículo 28, en el contexto del derecho a un nivel adecuado de vida y a la protección social.

³⁰ El Protocolo de San Salvador reconoce el derecho a la alimentación en el artículo 12. Se refiere además a él en el artículo 17, en el contexto de la protección de las personas de edad

³¹ *Art. 4:* Derecho a recibir alimentos sin distinción de nacionalidad, raza, sexo, religión, filiación, origen o situación migratoria, o cualquier otra forma de discriminación. *Art. 19:* Los Estados Parte deberán suministrar asistencia alimentaria provisional en la medida de sus posibilidades a los menores de otro Estado que se encuentran abandonados en su territorio.

Africana sobre los Derechos y Bienestar del Niño (1990)³² y el Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los Derechos de la Mujer en África (2003)³³.

Estos instrumentos internacionales vinculantes imponen obligaciones jurídicas a los Estados que los han ratificado, que se obligan a garantizar la aplicación efectiva de dicho acuerdo en el ámbito nacional

Se reconoce implícitamente además el derecho a la alimentación por intermedio de otros derechos. La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos ha interpretado que el derecho a la alimentación está protegido implícitamente en la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos (1981) a través del derecho a la vida, el derecho a la salud y el derecho al desarrollo económico, social y cultural³⁴. Según el Comité de Derechos Humanos, que supervisa el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), la protección del derecho a la vida requiere que los Estados adopten medidas positivas, como las medidas para eliminar la desnutrición³⁵. El Comité contra la Tortura, que supervisa el cumplimiento de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984), ha señalado que la falta adecuada de alimentación en las prisiones puede constituir un trato inhumano o degradante.

El derecho internacional humanitario protege también el acceso de los civiles y los prisioneros de guerra a la alimentación y el agua durante los conflictos armados³⁶ y prohíbe que se haga padecer deliberadamente hambre a los civiles como método de hacer la guerra³⁷.

³² La Carta Africana sobre los Derechos y Bienestar del Niño reconoce el derecho de los niños a la nutrición en los acápites c), d) y h) del párrafo 2 del artículo 14, en el contexto del derecho a la salud y a los servicios de salud.

³³ El Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los Derechos de la Mujer en África reconoce el derecho a la alimentación en el artículo 15. Se refiere además a los derechos de las mujeres a la nutrición durante el embarazo y la lactancia en el acápite b) del párrafo 2 del artículo 14.

³⁴ *The Social and Economic Rights Action Center and the Center for Economic and Social Rights v. Nigeria*, comunicación N.º 155/96, párr. 64.

³⁵ Comité de Derechos Humanos, Observación general N.º 6 (1982), sobre el derecho a la vida, párr. 5.

³⁶ Véanse, por ejemplo, el Convenio III de Ginebra relativo al trato de los prisioneros de guerra (1949), arts. 20 y 26, y el Convenio IV de Ginebra relativo a la protección de los civiles en tiempo de guerra (1949), arts. 23, 36, 49, 55 y 89.

³⁷ Véanse, por ejemplo, el Protocolo Adicional de los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, en relación con la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I), artículo 54, y el Protocolo Adicional de los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, en relación con la protección de las víctimas de los conflictos armados no internacionales (Protocolo II), art. 14.

En derecho penal internacional las violaciones de ese tipo de protección constituyen crímenes de guerra³⁸. El hambre provocada deliberadamente, ya sea en tiempo de guerra o de paz, puede constituir también genocidio³⁹ o un crimen de lesa humanidad⁴⁰.

El Plan de acción de la Cumbre Mundial sobre la alimentación, 1996⁴¹, establece como Objetivo 7.4: *Esclarecer el contenido del derecho a una alimentación suficiente y del derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre.*

Las *Directrices del derecho a la alimentación* fueron aprobadas por consenso en noviembre de 2004 por el Consejo de la FAO, en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Esta importante herramienta, elaborada por un grupo de trabajo intergubernamental con el apoyo de sociedad civil y organismos internacionales, representa el primer intento de los gobiernos por interpretar el derecho a la alimentación y recomendar la adopción de medidas para su realización. El objetivo de las Directrices es proporcionar una orientación práctica a los Estados respecto de sus esfuerzos por lograr la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Asimismo, también pueden emplearse para reforzar y mejorar los marcos de desarrollo existentes, especialmente en relación a las dimensiones social y humana del derecho a la alimentación, posicionando un enfoque de derechos en el centro de las políticas y estrategias de desarrollo.

³⁸ Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, artículo 8 2) b) xxv).

³⁹ Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949 (Ginebra y Dordrecht, CICR y Martinus Nijhoff, 1987), párr. 2097.

⁴⁰ Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, artículos 7 1) b) y 7 2) b). Puede hallarse más información en *The Right to Adequate Food in Emergencies*, FAO Legislative Study 77 (Roma, 2002).

⁴¹ Adoptado por la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, Roma, 13 al 17 de noviembre de 1996. FAO., 1997. Informe de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, Parte primera, Roma.:

Compromiso séptimo

Aplicaremos, vigilaremos y daremos seguimiento a este Plan de Acción a todos los niveles, en cooperación con la comunidad internacional.

Objetivo 7.4

Esclarecer el contenido del derecho a una alimentación suficiente y del derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre, como se declara en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y otros instrumentos internacionales y regionales pertinentes, y prestar especial atención a la aplicación y la realización plena y progresiva de este derecho como medio de conseguir la seguridad alimentaria para todos.

Además, existen compromisos que han adquirido los gobiernos para asegurar la realización del Derecho Humano a una alimentación adecuada, en especial, a través de la Declaración sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición⁴², la Declaración de Roma de la Cumbre Mundial 1996 para la Alimentación⁴³ y compromisos hechos en la Cumbre de la Tierra del Rio, la Conferencia sobre la Mujer de Beijing⁴⁴ y la Conferencia Hábitat II de Estambul⁴⁵. También en los

⁴² Declaración sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición, Art. 1»Cada hombre, mujer y niña o niño tiene el derecho inalienable a estar libre de hambre y malnutrición para poder desarrollar sus facultades físicas y mentales...

⁴³ «Expresamos nuestra profunda preocupación ante una situación en que cerca de 800 millones de personas en todo el mundo, especialmente en los países en desarrollo, padecen desnutrición crónica. Es intolerable que casi 200 millones de niños menores de cinco años sufran carencias...que amenazan su futuro, en la mayoría de los casos irremediablemente. A menos que se adopten con urgencia medidas energéticas, el hambre y la inseguridad alimentaria persistirán y podrían incluso agravarse trágicamente en algunas regiones del mundo. El problema se manifiesta a escala mundial, aun en algunas de las sociedades más prósperas. Esta situación es una afrenta para la dignidad humana, una lacra social y una amenaza para la democracia... Reconocemos que la inseguridad alimentaria —tanto para las familias como para las regiones y los países— tiene muchas causas físicas, geográficas, políticas, económicas y sociales interdependientes. Estas causas influyen en el desarrollo económico y repercuten en los ingresos de las personas y de países enteros, aunque afecta especialmente al sector agrícola. Al investigar las causas fundamentales de la inseguridad alimentaria, atribuimos especial importancia a la pobreza, que debe erradicarse si se quiere alcanzar el objetivo proclamado de conseguir «alimentos para todos...»

⁴⁴ Plataforma de Acción de Beijing, párrafo 92 y 106: «Es preciso lograr que la mujer pueda ejercer el derecho a disfrutar el más alto nivel posible de salud durante todo su ciclo vital en pie de igualdad con el hombre... La falta de alimento para las niñas y mujeres y la distribución desigual de los alimentos en el hogar, el acceso insuficiente al agua potable, al saneamiento y al combustible, sobre todo en las zonas rurales y en las zonas urbanas pobres, y las condiciones de vivienda deficientes pesan en exceso sobre la mujer y su familia y repercuten negativamente en su salud... En el acceso a los servicios de nutrición y de atención de la salud, la discriminación contra las niñas, consecuencia frecuente de la preferencia por los hijos varones, pone en peligro su salud y bienestar presentes y futuros... Medidas que han de adoptar los gobiernos... Reafirmar el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, proteger y promover el respeto de ese derecho de la mujer y de la niña, por ejemplo, incorporándolo en las legislaciones nacionales; examinar las leyes en vigor, incluidas las relativas a la atención de salud, y las políticas conexas, cuando sea oportuno, para poner de manifiesto el interés por la salud de la mujer y asegurarse de que responden a las nuevas funciones y responsabilidades de la mujer, dondequiera que vivan...»

⁴⁵ Agenda Hábitat, párrafo 36 y 116: «La salud humana y la calidad de la vida son elementos centrales en los esfuerzos por desarrollar asentamientos humanos sostenibles. Por ello, nos comprometemos... Los asentamientos humanos sostenibles dependen del desarrollo interactivo de políticas y medidas concretas encaminadas a proporcionar acceso a los alimentos y a la nutrición, al agua apta para el consumo, al saneamiento, y al acceso universal a la más amplia gama de servicios de atención primaria de salud... formular y aplicar políticas de desarrollo de los asentamientos

documentos de la Conferencia sobre los derechos nutricionales del Hombre, (Declaración de Barcelona, 1992); la Organización Mundial del Alimento; la Organización Mundial para la Salud; el Acta final del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT); la Ronda de Uruguay (1994); la Conferencia Internacional de contribuciones Sostenibles de pescadores de la seguridad alimenticia (Declaración de Kyoto), 1995), y la Cuarta Conferencia Técnica de Recursos de Planta Genética (Declaración de Leipzig, 1996).

Estos últimos instrumentos internacionales no vinculantes establecen directrices y principios e imponen obligaciones morales a los Estados signatarios, pero estos no están obligados jurídicamente a cumplir sus disposiciones. Pero han contribuido significativamente al desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos.

A pesar de ello, no existen instrumentos de exigibilidad judicial directamente relacionados sobre el derecho a la alimentación internacional y/o nacionalmente, a pesar de que los Pactos Internacionales de Derechos justifican dicha existencia. Sobre este tema en particular, se ha desarrollado un interesante y rico debate internacional y nacional que a título constitucional ha pretendido brindarle una naturaleza reforzada de garantía a los derechos sociales obteniendo el calificativo de fundamentales en razón a su naturaleza de núcleo jurídico, político, social económico y cultural del individuo, más no, por aparecer esquemáticamente en apartes o capítulos especiales de la Carta Política, como es el caso colombiano, y que son, en realidad, las garantías ciudadanas básicas sin las cuales, como afirma la Corte Constitucional, «la supervivencia del hombre no es posible»⁴⁶.

Una última afirmación debemos de realizar respecto al reconocimiento internacional del derecho a una alimentación adecuada: dependiendo del sistema jurídico y constitucional del país, las disposiciones de un tratado internacional pueden tener «valor constitucional», o pueden convertirse en ley del país ya sea a través de la «incorporación automática», mediante la cual tendrán fuerza de ley de manera directa e inmediata, o de la «incorporación legisla-

humanos que garanticen un acceso igual a los servicios básicos y el mantenimiento de los mismos, incluidos los relacionados con la seguridad alimentaria... el agua potable y el saneamiento, la vivienda adecuada, el acceso a espacios abiertos y zonas verdes, dando prioridad a las necesidades y derechos de las mujeres y los niños, que con frecuencia soportan la mayor carga de la pobreza...»

⁴⁶ Abramovich, V y Courtis, CH., *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Trotta. 2002. Ver, «El Derecho a la alimentación en la Constitución Nacional, la Jurisprudencia y los Instrumentos Internacionales». Defensoría del Pueblo. 2006. Muy importante es la Sentencia Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-008 de 1992

tiva», a través de la cual las disposiciones de un tratado no tendrán carácter vinculante a menos que sean aplicadas mediante la legislación interna. En otros casos, como veremos cuando estudiemos el caso español, los Tratados Internacionales sobre derechos, tendrán valor interpretativo.

5. DISTINTOS ÁMBITOS DE RECONOCIMIENTO NACIONAL AL DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA⁴⁷

Considerando el amplio reconocimiento en derecho internacional y nacional, así como los compromisos contraídos por los Estados en los instrumentos no vinculantes, existe la opinión de que, al menos, se puede considerar que la «libertad del hambre, o la protección contra el hambre» es una norma de derecho internacional consuetudinario, obligatoria para todos los Estados, con independencia de que hayan ratificado tratados concretos⁴⁸.

Los Estados deberían hacer efectivo el derecho a la alimentación a escala nacional, tal y como se señala en el Comentario General n.º 12 sobre el derecho a la alimentación del el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU y las Directrices Voluntarias en apoyo de la Realización Progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional.

Muchos Estados están incorporando o ya han incorporado el derecho a la alimentación en sus constituciones⁴⁹. El último país en haber integrado el derecho a la alimentación en su Constitución es Brasil, mediante una enmienda constitucional votada por la Cámara de Representantes el 4 de febrero de 2010 que representa un paso importante para reforzar la rendición de cuentas con respecto

⁴⁷ Vid. Olivier De Schutter. RELATOR ESPECIAL SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN., *Los países combaten el hambre desde el derecho a la alimentación. Progresos significativos en la aplicación del derecho a la alimentación a escala nacional en África, América Latina y Asia Meridional*, NOTA INFORMATIVA 01 – MAYO DE 2010

⁴⁸ FAO, *The Right to Food Guidelines: Information Papers and Case Studies* (Roma, 2006), págs. 103 a 106.

⁴⁹ A menudo, el derecho a la alimentación se reconoce como un Principio Rector de la Política Estatal (por ejemplo, en la India) o se garantiza mediante otros derechos, como el derecho a la vida. En otros casos se ha incorporado en la constitución mediante el reconocimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como parte del «bloque de constitucionalidad» (por ejemplo, en Colombia, art. 93)

al derecho a la alimentación⁵⁰. Bolivia incorporó el derecho a la alimentación en el artículo 16 de su Constitución en 2009⁵¹ y, el año anterior, Ecuador hizo lo propio⁵², afirmando que el derecho a la alimentación es el «derecho al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos; preferentemente producidos a nivel local y en correspondencia con sus diversas identidades y tradiciones culturales»⁵³. Anteriormente, en 1996, Sudáfrica incorporó directamente el derecho a la alimentación en el artículo 27.1 de su Constitución⁵⁴. Nepal ha reconocido el derecho a la

⁵⁰ La Enmienda Constitucional N.º 64 del año 2010 a la Constitución Política de 1988 incorpora un reconocimiento explícito y directo del derecho a la alimentación, estableciéndolo en su artículo 6 como un derecho social. Junto al reconocimiento constitucional, existen otra serie de normas que desarrollan la alimentación como derecho social: Ley Orgánica de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei N.º 11.346); Ley de Alimentación Escolar, y Lei N.º 11.326 que establece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais

⁵¹ Bolivia en su Constitución Política del Estado del año 2009, reconoce los derechos humanos fundamentales, incluyendo el derecho a la alimentación (Art. 16), al señalar que toda persona tiene derecho al agua y a la alimentación y que el Estado tiene la obligación de garantizar la seguridad alimentaria, a través de una alimentación sana, adecuada y suficiente para toda la población. Además, se han dictado la siguientes leyes sobre la materia: Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria; Ley de Organizaciones Económicas Campesinas, Indígena Originarias —OECAS y de Organizaciones Económicas Comunitarias —OECOM para la Integración de la Agricultura Familiar Sustentable y la Soberanía Alimentaria; Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien; Ley de Apoyo a la Producción de Alimentos y Restitución de Bosques; Ley de Regulación y Promoción de la Producción Agropecuaria y Forestal No Maderable Ecológica; Ley N.º 622 de Alimentación Escolar en el marco de la Soberanía Alimentaria y la Economía Plural, y Ley de Promoción de Alimentación Saludable

⁵² Ecuador reconoce el derecho a la alimentación en su Constitución Política vigente desde el año 2008, como un derecho independiente aplicable a todas las personas. El artículo 13 establece que las personas y colectividades tienen derecho al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos; preferentemente producidos a nivel local y en correspondencia con sus diversas identidades y tradiciones culturales. Así mismo, el artículo 12 establece que el agua es un derecho humano fundamental e irrenunciable y constituye un patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida.

⁵³ Vid. Olivier De Schutter. RELATOR ESPECIAL SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN., *Una revolución de derechos La aplicación del derecho a la alimentación a nivel nacional en América Latina y el Caribe*, NOTA INFORMATIVA 06 – SEPTIEMBRE DE 2011

⁵⁴ Artículo 27.1. Toda persona tiene derecho a tener acceso a [...] b. alimento y agua suficientes; y c. seguridad social así como asistencia social adecuada, en caso de no disponer de los medios de subsistencia para sí y su familia. 2. El Estado debe adoptar las medidas legislativas correspondientes y otras disposiciones, dentro de sus recursos disponibles, para lograr la progresiva realización de cada uno de estos derechos.

alimentación directamente en su Constitución provisional de 2009, y en la Constitución de 2015⁵⁵.

Son varios los países que, con anterioridad, adoptaron leyes marco, entre otros Nicaragua en 2009, Brasil en 2006 y Guatemala en 2005. Muchos otros están en proceso de redacción de leyes marco con miras a la adopción de una estrategia de realización del derecho a la alimentación destinada a aumentar la seguridad alimentaria, como Bolivia, la India, Malawi, Mozambique y Sudáfrica.

La incorporación del derecho a la alimentación en la Constitución no tiene, por tanto, una importancia meramente simbólica. Impone a todos los poderes del Estado la adopción de medidas para respetar, proteger y cumplir el derecho a la alimentación mediante la aprobación de leyes adecuadas y la aplicación de políticas y programas encaminados a la realización progresiva de ese derecho. Al mismo tiempo, el reconocimiento constitucional es un paso importante para habilitar a las personas para que ejerzan su derecho a la alimentación, ya que pueden esgrimir el derecho a la alimentación reconocido en la constitución para exigir políticas y leyes adecuadas que establezcan un entorno propicio para el ejercicio de su derecho⁵⁶.

a) Reconocimiento explícito

El reconocimiento del derecho a la alimentación de forma explícita en la parte sustantiva de la Constitución garantizará que el derecho a la alimentación se tendrá en cuenta en todos los ámbitos de actividad del Estado que afecten al ejercicio de este derecho, siempre y cuando las autoridades públicas y los tribunales del país cuenten con un conocimiento cabal de las disposiciones constitucionales y las apliquen en su quehacer cotidiano. La Constitución puede prever la posibilidad de reivindicar el derecho a la alimentación a través de un proceso judicial incluyendo la presentación de recursos individuales ante el Tribunal Constitucional. Las constitu-

⁵⁵ El artículo 36 (1) garantiza el derecho a la alimentación para todos los ciudadanos; el artículo 36 (2) asegura de que todos los ciudadanos tengan derecho a ser protegidos contra la escasez de alimentos que pueda poner en peligro sus vidas; el artículo 36 (3) señala que todos los ciudadanos tienen derecho a la soberanía alimentaria según lo dispuesto por la ley, y el artículo 42 —derecho a la justicia social— incluye la provisión de alimentos.

⁵⁶ El derecho a la alimentación en el marco internacional de los derechos humanos y en las constituciones. FAO, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura Roma, 2013.

ciones pueden incluir un reconocimiento explícito del derecho a la alimentación como un derecho humano individual de todas las personas (por ejemplo, Brasil, Bolivia, Ecuador y Sudáfrica) o de alguna categoría específica de población (por ejemplo, Colombia lo reconoce para los niños⁵⁷). La Constitución de Nicaragua, en su art. 63 reconoce que «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».

En otros casos el derecho a la alimentación se incluye de forma explícita en el reconocimiento de derechos más amplios:

- Derecho humano a un estándar de vida adecuado que incluye la alimentación entre sus componentes (Bielorrusia⁵⁸ y Moldavia⁵⁹).
- Derecho al desarrollo, incluido el acceso a la alimentación (Malawi⁶⁰).

b) Reconocimiento como principio rector de las políticas del Estado

Las constituciones de muchos países no hacen referencia explícita al derecho a la alimentación en sus disposiciones sustantivas, pero sí lo mencionan en los principios rectores, que son declaraciones de principios que definen las metas o las orientaciones principales de las políticas del Estado, y que suelen responder a los valores de la sociedad. Estos principios sirven de orientación a la acción del gobierno, especialmente en el ámbito socioeconómico.

Las repercusiones que conlleva la incorporación del derecho a la alimentación entre los principios rectores de las políticas del Estado

⁵⁷ Artículo 44. Los niños tienen el derecho fundamental a: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, una alimentación adecuada.

⁵⁸ Artículo 21.2. Todo individuo podrá ejercer el derecho a un estándar de vida digno, incluyendo alimentación, ropa y vivienda apropiadas, así como la mejora constante de las condiciones de vida necesarias

⁵⁹ Artículo 47.1 El Estado tiene la obligación de adoptar las medidas necesarias para garantizar que toda persona cuente con un estándar de vida digno, por medio del cual la salud y el bienestar estén asegurados para esa persona y su familia en base a la disponibilidad de alimento, vestido, abrigo, asistencia médica y servicios sociales.

⁶⁰ Artículo 30.2. El Estado adoptará las medidas necesarias para la realización del derecho al desarrollo. Dichas medidas incluirán, entre otras, la igualdad de oportunidades de todos para acceder a recursos básicos, educación, servicios de salud, alimentos, abrigo, empleo e infraestructuras.

en lugar de incorporarlo en la sección sobre derechos fundamentales dependen en buena medida de la visión adoptada por los jueces y por las autoridades gubernamentales.

Si el derecho a la alimentación se considera como un objetivo que debe alcanzarse, su fuerza jurídica se diluye frente a aquellas otras situaciones en que se considera como un derecho individual que debe ser respetado, en las cuales se podría generar condiciones favorables para que los tribunales cumplan una función más activa en su defensa.

Las constituciones de Nigeria⁶¹ y Sri Lanka⁶² son ejemplos de este tipo de reconocimiento del derecho a la alimentación como principio rector de las políticas del Estado.

En otros casos, el derecho a la alimentación es contemplado constitucionalmente, pero como principio de orientación en las actividades de los poderes públicos, como el caso de Venezuela⁶³.

En muchos países, la Constitución no hace referencia explícita a la «alimentación» o la «nutrición» pero sí consagra otros derechos humanos en los cuales el derecho a la alimentación esta parcial o totalmente implícito⁶⁴. Estos incluyen el derecho a un nivel de vida ade-

⁶¹ Constitución de la República Federal de Nigeria:

Art.16.2.d 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.

⁶² Artículo 27.1 El Estado se compromete a establecer una sociedad democrática socialista en Sri Lanka, dentro de cuyos objetivos se incluyen:

(a) el ejercicio pleno de los derechos y libertades fundamentales de todas las personas;

...

(c) el derecho de todos los ciudadanos a disfrutar de un nivel de vida adecuado para ellos y sus familias, que incluye alimentación, vestimenta y vivienda adecuadas, la mejoría continua de las condiciones de vida y el goce pleno del tiempo libre y las oportunidades sociales y culturales de que dispongan.

⁶³ La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) establece en su artículo 305 la obligación del Estado venezolano de promover «la agricultura sustentable como base estratégica del desarrollo rural integral, a fin de garantizar la seguridad alimentaria de la población, entendida ésta como la disponibilidad suficiente y estable de alimentos en el ámbito nacional y el acceso oportuno y permanente a éstos por parte del público consumidor...». El mismo artículo establece que tal objetivo «se alcanzará desarrollando y privilegiando la producción agropecuaria interna»

⁶⁴ Un estudio muy completo sobre la materia puede verse en: *GUÍA PARA LEGISLAR SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN*, FAO, Roma, 2010. La autora de esta Guía es Dubravka Bojic Bultrini bajo la supervisión técnica de Margret Vidar y con la valiosa contribución de Lidija Knuth.

cuado o aceptable⁶⁵, o al bienestar⁶⁶; el derecho a los medios necesarios para vivir dignamente⁶⁷; el derecho a un nivel de vida que no esté por debajo del nivel de subsistencia⁶⁸; y el derecho a un salario mínimo que permita vivir dignamente⁶⁹.

6. OBLIGACIONES PARA LOS ESTADOS DERIVADAS DE OBLIGACIONES INTERNACIONALES Y RECONOCIMIENTOS INTERNOS

En esta etapa de la Historia de la humanidad, la Comunidad Internacional, las Naciones Unidas y los diversos Estados, a través de muy diferentes Tratados Internacionales, están favoreciendo la protección internacional de los derechos humanos, estableciendo a los Estados limitaciones y obligaciones con relación a los derechos de las personas que se encuentran en su territorio, lo que determina que resulte contradictorio con el ideal universalista de los derechos humanos la no interpretación de dichos derechos conforme al Derecho Internacional de los derechos. Esto ha dado lugar a que el Derecho interno no pueda rechazar los mandatos que le impone el Derecho Internacional a través de Acuerdos, Convenios y Tratados ratificados por los Estados y que forman parte del ordenamiento jurídico interno.

Alimentarse es un derecho del ser humano pero también debería ser una obligación, es decir, que todos los países, pero en especial países democráticos se deben de implicar profundamente en mejorar la actual situación, algo que hasta ahora no ha sido en absoluto efectivo.

⁶⁵ Armenia (Art. 34), Estado Plurinacional de Bolivia (Art. 158), Camboya (Art. 63), Costa Rica (Art. 50), República Checa (Art. 30), Etiopía (Art. 89), Guatemala (Art. 119), Pakistán (Art. 38a), Rumania (Art. 47(1) y Turquía (Art. 61: donde este derecho se limita a las viudas, huérfanos de víctimas de la guerra, los discapacitados y los veteranos de guerra).

⁶⁶ Azerbaiyán (Art. 16), El Salvador (Art. 1), Eritrea (Art. 21.7), Guinea Ecuatorial (Art. 25), Guinea (Art. 15) y Perú (Art. 2).

⁶⁷ Bélgica (Art. 23), Chipre (Art. 9), El Salvador (Art. 101), Finlandia (Art. 19), Ghana (Art. 36), Suiza (Art. 12), Tailandia (Art. 79) y Rep. Bolivariana de Venezuela (Art. 299).

⁶⁸ Alemania (arts. 1, 20 y 28), Georgia (Art. 32), Kirguizistán (Art. 27) y los Países Bajos (Art. 20(1)).

⁶⁹ Andorra (Art. 29), Argentina (Art. 14bis 1), Belarús (Art. 42), Estado Plurinacional de Bolivia (Art. 7.e), Costa Rica (Art. 57), Croacia (Art. 55), Cuba (Art. 9), Ecuador (Art. 35), El Salvador (Art.

70.2), Eslovaquia (Art. 35), España (Art. 35), Honduras (Art. 128.5), Italia (Art. 36), Lesotho (Art. 30), Madagascar (Art. 29), México (Art. 123), Nigeria (Art. 16d), Paraguay (Art. 92), Perú (Art. 24), Portugal

(Art. 59), Rumania (Art. 43) y Rep. Bolivariana de Venezuela (Art. 91).

Desde la mirada del derecho a la alimentación, los poderes públicos deben respetar, proteger y realizar o facilitar la alimentación adecuada de aquellos que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad, de manera que no pongan barreras para que las personas obtengan alimentos, adoptando medidas para que no se prive a las personas del acceso a la alimentación adecuada y realicen actividades encaminadas a lograr progresivamente el pleno ejercicio del derecho a la alimentación adecuada para todas las personas que están bajo su jurisdicción, canalizando al máximo los recursos disponibles y estableciendo, de acuerdo con su disponibilidad de recursos, en un principio, un nivel mínimo esencial de protección para mitigar y aliviar el hambre, y, a partir de este nivel inicial, avanzar hacia mejores niveles. Y en el orden exterior, en sus relaciones con otros Estados, los poderes públicos no deberán adoptar medidas que repercutan negativamente en el derecho a la alimentación en otro país⁷⁰.

En este escenario de pesos y contrapesos institucionales, en definitiva, los órganos políticos deben buscar la adopción e implementación de políticas auténticamente constitucionales, es decir, políticas que por lo menos⁷¹:

- a) No discriminen injustificadamente.
- b) Garanticen un núcleo mínimo de protección del derecho a la alimentación adecuada.
- c) Cuenten con los recursos financieros y humanos necesarios.
- d) Maximicen el uso de los recursos disponibles para ampliar progresivamente el aseguramiento del derecho, atendiendo costos y beneficios en el corto, mediano y largo plazo.
- e) Lleven a cabo acciones afirmativas —focalización de gasto— para beneficio de los más vulnerables, sin excluir tampoco significantes segmentos necesitados de la sociedad.
- f) Adopten medidas progresivas o, por lo menos, no regresivas, para ampliar el contenido del derecho a la alimentación adecuada.

⁷⁰ Jusidman-Rapoport, C., «El derecho a la alimentación como derecho humano», en *Salud Pública*, Mexico, 2014, vol. 56, suplemento I, págs. 89 y 90

⁷¹ Erwin Oberarzbacher, F., «El derecho a la alimentación adecuada: una visión comparada de revisión judicial y valoración de políticas públicas», en *Revista de Derecho Económico Internacional* Vol. 3 No. 2, Junio 2013, págs. 57 y 58

- g) Sean comprensivas —en el sentido de hacerse cargo de todos los aspectos fundamentales para realizar el derecho a la alimentación adecuada—, y coordinadas —identificando con precisión los distintos niveles y esferas de responsabilidad de cada institución gubernamental—.
- h) Establezcan recursos administrativos y judiciales que sean accesibles, no onerosos, rápidos y eficaces
- i) Implementen programas conscientes y deliberados que provean de alimentos a la población que lo requiera, pero con miras a lograr el fortalecimiento de los propios medios de sustento.
- j) Sean transparentes, tanto a la hora de ser concebidas como en el momento de ser aplicadas.
- k) No tengan por resultado impedir el acceso al derecho a la alimentación adecuada.
- l) Aseguren que ningún particular prive a nadie del acceso a su derecho a la alimentación adecuada
- m) Garanticen, en caso de vulneración, el derecho a una debida reparación, sea en forma de restitución, indemnización, compensación o de una garantía de no repetición.

El derecho a la alimentación adecuada es un derecho de naturaleza social. Hasta ahora, los derechos sociales desafortunadamente se han definido por oposición a los civiles y políticos por no ser exigibles en sede judicial. Sin embargo, nuevas corrientes de pensamiento jurídico han comenzado a cuestionar este hecho⁷². Las con-

⁷² Vid, entre otros, los trabajos: Ferrajoli, L., *Derecho y razón*, Trotta, Madrid, 1995; Alexy, R., *Teoría de los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993; Canotilho, J. J. G., «Tomemos en serio los derechos económicos, sociales y culturales», en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Nro. 1, 1988; Pérez Luño, A.E., «Los derechos sociales y su significación actual», en Zapatero, V y Garrido, I., *Los derechos sociales como una exigencia de la justicia*, Cuadernos Democracia y Derechos Humanos, Universidad de Alcalá, 2009; Abramovich, V – Courtis, CH., *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, Madrid, 2002; De Asís Roig, R., «Un apunte sobre la interpretación de los derechos sociales», *WP 2*, 2009; Marta Mendiola., «La exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en Naciones Unidas», en *Defender y repensar los derechos sociales en tiempo de crisis*. Observatori DESC, diciembre de 2009; Pisarello, G., «La justiciabilidad de los derechos sociales en el sistema constitucional español», en *Los derechos sociales como derechos justiciables: potencialidades y límites*, editorial Bomarzo, Albacete, 2010; Saura Estapà, J., «La universalización de los derechos humanos», Bonet. J – Sánchez, V: *Los derechos humanos en el siglo XXI: continuidad y cambios*, editorial Huygens, Barcelona, 2008

secuencias de aceptar la justiciabilidad de derechos como el de la alimentación adecuada son considerables. Además de hacer efectivo el postulado de la Constitución como norma suprema, esta postura tiene el potencial de alterar de forma positiva —si se ejerce correctamente— la manera de pensar e implementar las políticas públicas en materia social, en general, y en materia alimentaria, en particular. Partiendo del supuesto de que existe un mínimo vital de protección, los tribunales pueden aplicar estándares de revisión de políticas públicas de índole social que redunden en mayor protección de aquellos sujetos de derechos que se hallen frustrados por una realidad inconstitucional.

Aunque es cierto que la mayoría de los derechos sociales exigen, para alcanzar efectividad, la determinación de políticas públicas, que se organice un servicio público específico, que se dicte regulación de desarrollo y que se consignent presupuestariamente las cantidades necesarias para pagar el coste de las correspondientes prestaciones, por lo que, se reconocen de una manera más debilitada y condicionada que los derechos políticos y civiles, la alimentación adecuada es un derecho de todos, y es deber del Estado crear las condiciones para poder disfrutarlo

En un Estado auténticamente constitucional, la idea de que existen derechos constitucionalmente previstos, pero que no tienen un sujeto de obligación es una contradicción en términos. En él, no existen áreas de «no derecho» que impliquen la posibilidad de ejercer el poder público de forma arbitraria y absoluta⁷³, lo que tampoco significa que no existan amplios márgenes de discrecionalidad en las decisiones políticas. El uso discrecional de facultades, para no derivar en arbitrariedad en la toma de decisiones, está caracterizado por la existencia de ciertos estándares de revisión en última instancia a cargo de órganos especializados e institucionalmente imparciales: los tribunales.

El reconocimiento constitucional explícito y claro del derecho a la alimentación serviría de referencia para contrastar las actuaciones gubernamentales, evitaría la incertidumbre en las decisiones judiciales, ofrecería salvaguardas contra la revocación de este derecho y ofrecería una base jurídica clara y sólida para la elaboración de una ley marco para el derecho a la alimentación y para garantizar que otras leyes sectoriales lo respetan.

⁷³ Abramovich, V., «El rol de la justicia en la articulación de políticas y derechos sociales», en Abramovich, V y Pautassi, L (comp.), *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*, Buenos Aires: Ed. Del Puerto, 2009

7. EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA EN ESPAÑA

La repercusión que puedan tener las garantías constitucionales sobre el derecho a la alimentación en un país determinado dependerá de diversos factores entre los que cabe destacar la manera en que se reconoce el derecho, y la manera en que se describe en la constitución.

7.1. Su tratamiento en la Constitución española de 1978.

En el caso de España, el derecho humano a la alimentación adecuada no aparece mencionado en la Constitución, ni siquiera entre los principios rectores de la política social. Algunos juristas y políticos lo justifican aduciendo que está implícito en la protección del derecho a la vida o a la salud⁷⁴.

Pero debemos de distinguir su vinculación a uno de los derechos indicados, puesto que la protección jurídica variaría en términos considerables, porque su vinculación al derecho a la vida lo situaría en una situación de preminencia, por su consideración como derecho fundamental, mientras que su vinculación al derecho a la protección a la salud lo convierte en un principio rector de la política social y económica, cuya protección jurídica es mucho menor.

«La vida es la base y fundamento del ejercicio de todos los derechos individuales, y el derecho a la vida es, ontológicamente, el fundamental, pues si éste no pueden ejercerse los demás. De ello se deduce la preminencia del derecho a la vida sobre cualquier otro, y así resulta del art. 15 de la Constitución, que lo sitúa en primer lugar, y del art. 3 de la Declaración Universal de Derechos humanos⁷⁵.

La declaración constitucional de que «*todos tienen derecho a la vida ...*» del artículo 15 de la Constitución tiene el sentido primordial de una garantía frente al Estado, que obliga a éste a respetar y proteger la vida de todos⁷⁶.

⁷⁴ En el Derecho Comparado, el artículo 32 de la Constitución italiana de 1947 establece que «La república tutela la salud como derecho fundamental de individuo y garantiza el tratamiento médico gratuito a los indigentes. No puede obligarse a nadie a un determinado tratamiento sanitario sino por disposición de la ley, la cual en ningún caso podrá violar los límites impuestos por el respeto de la persona humana».

⁷⁵ Auto 16/90, de 16 de febrero de la audiencia provincial de Zaragoza

⁷⁶ Valle Muñoz, J.M., en *Comentarios al Código Penal*, Tomo II, págs. 71 y ss.; Quintero Olivares, G (Director), Morales Prats, F, (Coordinador), Ed. Thomson Aranzadi, 5.ª Edición, 2008.

El tratamiento y alcance del derecho a la vida en las *relaciones de sujeción especial, concretamente en el caso de internos en establecimientos penitenciarios*, fue examinado por el Tribunal Constitucional en STC 120/1990, de 27 de junio; a la que siguieron, reiterando su doctrina, las SSTC 137/1990, de 19 de julio; y 11/1991, de 17 de enero, estableciendo *la necesidad de preservar el bien de la vida humana, constitucionalmente protegido*, y en la primera de las sentencias, el TC estableció, en lo que a nosotros ahora nos interesa, algunas afirmaciones muy interesantes, y que adquieren especial relieve si consideramos que el derecho a la alimentación adecuada está integrado, o es uno de los componentes del derecho a la vida: «el art. 9.2 C.E., al encomendar a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, refleja la dimensión social del Estado de Derecho e impone determinados cometidos a sus poderes.

Proyectada sobre los derechos individuales, la regla del art. 10.1 C.E. implica que, en cuanto «valor espiritual y moral inherente a la persona», la dignidad ha de permanecer inalterada cualquiera que sea la situación en que la persona se encuentre, constituyendo, en consecuencia, un «mínimum» invulnerable que todo estatuto jurídico debe asegurar, de modo que sean unas u otras las limitaciones que se impongan en el disfrute de derechos individuales, no conlleven menoscabo para la estima que, en cuanto ser humano, merece la persona, y la vinculación del derecho a la vida a la dignidad es incuestionable.

El derecho fundamental a la vida, en cuanto derecho subjetivo, otorga a sus titulares la posibilidad de recabar el amparo judicial y, en último término, el del Tribunal Constitucional frente a toda actuación de los poderes públicos que amenace su vida o su integridad. De otra parte y como fundamento objetivo del ordenamiento impone a esos mismos poderes públicos y en especial al legislador, el deber de adoptar las medidas necesarias para proteger esos bienes, vida e integridad física, frente a los ataques de terceros, sin contar para ello con la voluntad de sus titulares e incluso cuando ni siquiera quepa hablar, en rigor, de titulares de ese derecho (STC 53/1985).

Distinta es la situación si vinculamos el derecho a una adecuada alimentación con el derecho a la protección de la salud.

La Constitución Española de 1978, en su artículo 43, reconoce el derecho a la protección de la salud, encomendando a los poderes pú-

blicos (« concepto genérico que incluye a todos aquellos entes (y sus órganos) que ejercen un poder de imperio, derivado de la soberanía del Estado y procedente, en consecuencia, a través de una mediación más o menos larga, del propio pueblo» STC 35/1983, de 11 de mayo) organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. En su artículo 41, de indudable conexión temática con el artículo 43, la Constitución establece que los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad.

Por su parte, el Preámbulo de la Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición, reconoce cómo la Constitución Española de 1978, en su artículo 43 reconoce el derecho a la protección de la salud, encomendando a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios, para más tarde afirmar que «...Nunca hasta ahora se ha tenido tal conocimiento de la relación existente entre alimentación y salud, ni se han generado tantas situaciones de incertidumbre científica, ni se ha demandado por parte de la ciudadanía una intervención administrativa tan importante para garantizar la gestión de los riesgos» (y entre los riesgos hay que incluir la falta de alimentación o la alimentación inadecuada)

Como ha indicado Jiménez de Parga⁷⁷, el art. 43, al reconocer el derecho a la protección de la salud», en su apartado segundo, señala que «compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios», para posteriormente añadir que «la ley establecerá los derechos y deberes de todos al respecto». El derecho a la protección a la salud en sentido amplio, se manifiesta a través de otros preceptos constitucionales. El primero de todos, que presenta características propias, diferenciadas del resto, es el art. 15. Aunque llegados a este punto sería necesario plantearse si, en realidad, es la protección a la salud la que pende del art. 15, como elemento necesario para la protección de la propia vida.

Pero, prescindiendo de este precepto, excepcionalmente situado en la Sección Primera del Capítulo II del Título I, es en el Capítulo III del Título I donde encontramos, junto con el art. 43, menciones explícitas relacionadas con el derecho a la protección a la salud. Así, el

⁷⁷ Vid. Jiménez De Parga, M., «El derecho constitucional a la protección de la salud», en *La Salud como Valor Constitucional y sus Garantías Desarrollo y evolución del art. 43 de la Constitución Española*, Defensor del paciente de la Comunidad de Madrid-Universidad Rey Juan Carlos, 2004:

art. 40, apartado 2 expresa, entre otras cosas, que los poderes públicos «velarán por la seguridad e higiene en el trabajo» y añade que garantizarán una serie de cuestiones que pueden entenderse como especificaciones del derecho a la salud, al decir que garantizarán «el descanso necesario, mediante la limitación de la jornada laboral» y «las vacaciones periódicas retribuidas». El art. 49, por su parte, apunta que «los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran...». A los problemas específicos de salud de los ciudadanos de la tercera edad se refiere el art. 50: «los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio». Otra mención a la salud la encontramos en el art. 51.1, esta vez referida a los consumidores y usuarios: «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». Existen, además, otros preceptos constitucionales que regulan materias de indudable dimensión sanitaria: el medio ambiente, respecto del cual nos dice el art. 45.1 que «todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona...»; la calidad de vida, respecto de la que el art. 45.2 dice que «los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida»; la vivienda digna y adecuada, que todos los españoles tenemos derecho a disfrutar según el art. 47; la protección integral de los hijos y de las madres, recogida en el art. 39.2, etc.

Así pues, el derecho a la salud aparece a primera vista como un derecho constitucional con formulación explícita en el art. 43 y reflejo en otros múltiples preceptos constitucionales, sin que en ningún momento se haga referencia explícita al derecho a la alimentación. Pero, a la vez está relegado al capítulo III del Título I de la Constitución, cuestión ésta de su emplazamiento en la que hemos de detenernos.

La primera regla que se deriva del art. 53.3 es que en el Capítulo Tercero del Título I no hay derechos subjetivos en sentido estricto; no hay derechos que merezcan la calificación de fundamentales, denominación que la propia Constitución reserva a lo proclamado en otros

preceptos: en los arts. 15 a 29 de la Constitución titulados «de los derechos fundamentales y de las libertades públicas» (STC 5/1981, de 13 de febrero).

Nuestro TC ha distinguido claramente entre derechos fundamentales y derechos constitucionales, referidos estos últimos a los reconocidos en la Sección 2.^a del Capítulo II del Título I.

Los derechos fundamentales, reconocidos en la Sección 1.^a del Capítulo II del Título I, serán aquellos que deben de regularse por ley orgánica, son susceptibles de amparo constitucional (STC 56/1982, de 26 de julio), y tienen como característica esencial la aplicabilidad y justiciabilidad inmediatas⁷⁸.

Por último, distingue los derechos, fundamentales, o constitucionales, de los principios rectores de la política social y económica, reconocidos en el Capítulo III del Título I.

No hay duda en este punto en nuestra jurisprudencia constitucional. En la STC 36/1991, de 29 de enero, se expuso que «en general (art. 53.3 CE) los principios reconocidos en el Capítulo Tercero del Título I, aunque deben orientar la acción de los poderes públicos, no generan por sí mismos derechos judicialmente actuables», y no son derechos fundamentales (STC 14/1992, de 10 de febrero, y STC 199/1996, de 3 de diciembre, entre otras).

La regla que contiene el art. 53.3 identifica la función propia de los principios rectores al decir que «el reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo Tercero informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos», y «serán aplicables por la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollan».

Ahora bien, que el destinatario primero sea el legislador no supone que los principios rectores puedan ser ignorados por los demás poderes públicos en tanto que guía y orientación para el ejercicio de sus funciones, incluso en ausencia de legislación que los desarrolle. Tendrán, en tal caso, ante el poder judicial el valor hermenéutico que les atribuye la propia Constitución al decir que informarán la práctica judicial. Y la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional ha declarado, por ejemplo en la STC 19/1982, que el art. 53.3 impide considerar a los principios del Capítulo III «como normas

⁷⁸ En este sentido la jurisprudencia constitucional es clara desde el principio. Entre otras, SSTC 21/1981, de 15 de junio; 15/1982, de 23 de abril; 16/1982, de 28 de abril; 80/1982, de 20 de diciembre; 39/1983, de 16 de mayo, o 31/1994, de 31 de enero.

sin contenido y que obliga a tenerlos presentes en la interpretación tanto de las restantes normas constitucionales como de las leyes». Es en cambio dudoso que las Administraciones Públicas puedan actuar directamente, sin mediación legal, a partir de los principios rectores, toda vez que, por una parte dichas Administraciones están sujetas al principio de legalidad y las normas del Capítulo III incorporan reservas de Ley.

El derecho a la vida (art. 15 CE) es jurídicamente un derecho fundamental, porque la CE así lo dispone, es decir, porque establece una pretensión subjetiva de eficacia directa y el legislador no la puede suprimir, y sólo la puede regular en los términos y con la condiciones predeterminadas por la Constitución; su validez jurídica no deriva del hecho de que la vida sea esencial para el ser humano; este puede ser el motivo que lleva al constituyente a darle relevancia jurídica a tal pretensión. Por la misma razón pero en sentido contrario, el derecho a la protección de la salud (art. 43.1 CE) no es un derecho fundamental, a pesar de que nadie dudará de que es fundamental para la persona tener garantizada la protección de la salud. Simplemente no es derecho fundamental porque la Constitución no lo sitúa en esa posición normativa suprema; su configuración jurídica la encomienda por completo al legislador y el individuo sólo podrá alegar ese derecho en los términos dispuestos en la ley (art. 53.3 CE)⁷⁹.

En España, no están reconocidos los derechos sociales como derechos fundamentales de la persona, y por tanto no disponen de las consiguientes garantías de protección jurisdiccional a través del procedimiento especial sumario y preferente que diseña la Constitución. Se encuentran, y no todos, a excepción del derecho a la educación (artículo 27 de la Constitución), en el marco de los principios rectores de la política social y económica del Capítulo III de la Constitución de 1978, y su efectividad depende de que se haya dictado la correspondiente norma de desarrollo y de que existan disponibilidades presupuestarias⁸⁰.

⁷⁹ Vid, Bastida, F.J, Villaverde, I, Requejo, P, Presno, M.A, , Aláez, B, Y Sarasola, I.F., *Teoría General de los derechos fundamentales en la Constitución Española de 1978*, Técnos, Madrid , 2004, pág. 25

⁸⁰ Sobre el valor y eficacia de los derechos sociales, son muy interesantes las obras de Luis Jimena Quesada. Jimena Quesada L., «Las grandes líneas jurisprudenciales del Comité Europeo de Derechos Sociales: tributo a Jean-Michel Belorgey», en *Lex social: revista de los derechos sociales*, N.º 1, 2017. Del mismo autor, «El tríptico liberal en el constitucionalista social», en *Revista general de derecho público comparado*, N.º 20, 2017; «La consagración de los derechos fundamentales: de principios generales a texto fundacional de la Unión Europea», en *Cuadernos europeos de Deusto*, N.º 50, 2014; «La protección internacional de los derechos sociales y laborales», en *Revista de derecho social*, N.º 65, 2014

7.2. La relevancia interpretativa de los Documentos Internacionales en materia de Derechos en España

Los derechos humanos no forman hoy parte exclusiva de los asuntos internos de los Estados, sino que son la expresión directa de la dignidad de la persona, y la obligación de los Estados de asegurar su respeto, como derivación del reconocimiento de esta dignidad, es una obligación «erga omnes» que incumbe a todo Estado en su relación con la Comunidad Internacional en su conjunto, teniendo todo Estado un interés jurídico en su protección.

Nuestro país ratificó en 1976 el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que reconoce el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre y, más aún, el derecho a disfrutar de una alimentación adecuada en cantidad y calidad.

En su interpretación autorizada del contenido de este derecho, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (DESC) ha afirmado que el derecho a una alimentación adecuada está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos.

Entre otras obligaciones de los Estados parte del tratado, se incluye el aprobar una estrategia nacional que garantice la seguridad alimentaria y la nutrición adecuada para todas las personas. Esa estrategia debe derivarse del contenido del derecho a la alimentación adecuada, y también se invita a los Estados a pensar en aprobar una ley marco como instrumento básico de aplicación de dicha estrategia. La Agencia de la ONU para la alimentación (FAO) también recomienda la inclusión de este derecho entre las provisiones constitucionales, como una forma de protegerlo al más alto nivel.

Sin embargo, debemos de afirmar que no tenemos otros derechos fundamentales que los expresamente identificados como tales por la Constitución. No son derechos fundamentales ni los derechos no reconocidos con tal carácter por la Constitución, ni los principios constitucionales, ni los derechos humanos incorporados a nuestro ordenamiento en virtud de su inclusión en Declaraciones internacionales suscritas por el Estado español⁸¹

⁸¹ Solozábal Echevarría, J.J., «Los derechos fundamentales en la Constitución Económica», en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), n.º 105. Julio-Septiembre 1999, pág. 14

En el caso español, el artículo 10 CE preceptúa en sus dos apartados dos criterios interpretativos, estrechamente vinculados, para la determinación del alcance y contenido de las normas relativas a los derechos humanos.

La preocupación por el reconocimiento y garantía de los derechos humanos ocupa una parte importante en el Derecho Internacional, en cuyo seno, ha adquirido gran relevancia la dignidad intrínseca del ser humano como nuevo principio constitucional introducido por la Carta de Naciones Unidas en el Derecho Internacional y del cual se derivan importantes consecuencias jurídicas.

Cuando la Constitución establece en su artículo 10.2 que «*Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España*», lo que hace es reconocer que llegado el momento de interpretar los preceptos de la Constitución sobre derechos y libertades habrá que hacerlo de la forma que mejor se acomode a los Convenios y demás instrumentos Internacionales que sobre la materia haya ratificado nuestro Estado, lo que es tanto como entender la superioridad de las Declaraciones, Tratados y Acuerdos Internacionales sobre derechos y libertades sobre cualquier norma interna que pudiera contravenir dichos instrumentos, puesto que en tal caso no sólo se estaría incurriendo en un incumplimiento por parte del Estado español de obligaciones internacionales contraídas, sino que la norma interna sería inconstitucional, y también implica la aplicación directa de un amplio sector del Derecho Internacional General en el seno de nuestro ordenamiento jurídico⁸².

Y es que, como ha afirmado Alzaga⁸³, si la Constitución se aprobó, y desarrolla su vigencia en un período histórico en el que la Comunidad Internacional, las Naciones Unidas y los diversos Estados a través de muy diferentes Tratados Internacionales está favoreciendo la protección internacional de los derechos humanos, y estos instrumentos establecen, para los Estados, limitaciones y obligaciones en relación con los derechos humanos, y la propia Constitución española ha considerado estos Tratados como criterio interpretativo (art. 10.2), la potestad del Estado español para legislar sobre las libertades públicas y derechos, se encuentra limitada, por propia vía

⁸² Rodríguez Zapata, J., en Alzaga Villaamil, y otros., *Derecho Político Español según la Constitución española de 1978*, T. I, CEURA. Madrid, 2012. pág. 608.

⁸³ en *Derecho Político español...*, T.II, Óp. Cit. pág. 54.

constitucional, por los términos de los Tratados Internacionales ratificados por nuestro Estado.

Los Tratados y demás instrumentos internacionales válidamente celebrados formarán parte de nuestro ordenamiento jurídico (art. 96. CE) y, por consiguiente, cuando estos instrumentos se refieran a derechos y libertades se constituyen en parámetros para que el Derecho Interno regule dichos derechos y libertades.

La Constitución española se inserta en un contexto internacional en materia de derechos fundamentales y libertades públicas, por lo que hay que interpretar sus normas en esta materia de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales que menciona el precepto, pero no sólo las normas contenidas en la Constitución, sino todas las normas que integran el ordenamiento jurídico interno relativas de derechos y libertades que reconoce la norma fundamental⁸⁴, entre las que se encuentran los propios instrumentos internacionales válidamente celebrados y publicados en España, puesto que los textos internacionales ratificados por España «*son instrumentos valiosos para configurar el sentido y alcance de los derechos que recoge la Constitución*»⁸⁵.

No obstante, tenemos que afirmar con el Tribunal Constitucional⁸⁶, que el artículo 10.2 CE no ofrece rango constitucional a los derechos y libertades internacionalmente proclamados en cuanto no estén también consagrados por nuestra propia Constitución. A lo que obliga el artículo 10.2 es a interpretar los correspondientes preceptos de la Constitución de acuerdo con el contenido de dichos Tratados o Convenios. El tratado Internacional no se convierte «per se» en medida de constitucionalidad de la ley que desarrolla derechos y libertades, sino que tal medida continua estando integrada por el precepto constitucional definidor del derecho o libertad, «*pero interpretado éste, en cuanto a los perfiles exactos de su contenido, de conformidad con el Tratado o Acuerdo internacional*»⁸⁷.

La interpretación a que alude el artículo 10.2 no convierte a los Tratados internacionales en canon autónomo de validez de las normas y actos de los poderes públicos desde la perspectiva de los derechos fundamentales, puesto que si así fuera sobraría la declaración constitucional de los derechos y libertades y hubiera sido suficiente

⁸⁴ STC 78/1982, de 20 de diciembre.

⁸⁵ STC38/1981, de 23 de noviembre.

⁸⁶ STC 36/1991, de 14 de febrero.

⁸⁷ STC 28/1991, de 14 de febrero.

que el constituyente hubiera hecho una remisión a las Declaraciones Internacionales, sino que los textos internacionales son fuente interpretativa de las normas y actos de los poderes públicos, pero en tanto fuente interpretativa «*contribuyen a la mejor identificación del contenido de los derechos*»⁸⁸.

Si los Tratados internacionales constituyen fuente interpretativa para la determinación del alcance y contenido de los derechos y libertades, en tanto que proclamados y reconocidos por la Constitución, sirviendo para establecer los perfiles «exactos» de su contenido (STC 28/1991, de 14 de febrero. Fº.Jº.5), la forma en que los Instrumentos Internacionales en materia de derechos reconocen y garantizan estos derechos y libertades se considera esencial para la determinación de su alcance, titularidad y la posibilidad de imposición de límites o restricciones por parte de los poderes públicos⁸⁹.

El legislador español, al regular los derechos, se encuentra limitado ex art. 10.2 CE por los Tratados Internacionales ratificados por España, y no podrá afectar «al contenido delimitado para el derecho por (...) los Tratados Internacionales» (STC 242/1994, FJ 4). El legislador está obligado a interpretar los correspondientes preceptos constitucionales de acuerdo con el contenido de dichos Tratados o Convenios, que se convierte así en el «contenido constitucionalmente declarado» de los derechos y libertades que enuncia nuestra Constitución (STC 236/2007, de 7 de noviembre).

CONCLUSIONES

La falta de reconocimiento constitucional expreso del derecho a una alimentación adecuada, ni siquiera por mediación del derecho internacional de los derechos humanos, no implica que se trate de un derecho ausente en nuestro ordenamiento jurídico-constitucional.

El derecho a una alimentación adecuada, debería ser entendido en España, como una de las manifestaciones de la protección a la salud, que es, a su vez, un principio rector que pende de la obligación que para los poderes públicos tiene la defensa y garantía del derecho a la vida. No podemos afirmar que la alimentación adecuada sea un derecho fundamental, ni ha sido vinculado jurisprudencialmente.

⁸⁸ STC 64/1991, de 22 de marzo.

⁸⁹ *Vid.* Martín De Llano, M.ª.I y Goig Martínez, J.M., «Capítulo XII, los Tratados Internacionales», en VV.AA., *La Constitución española y las fuentes del Derecho Constitucional*, Madrid, Universitas, 2014, especialmente las páginas 307 y ss.

cialmente al derecho a la vida, o a otro derecho fundamental⁹⁰, por lo que su vinculación a la protección a la salud, lo identifica como manifestación de un principio rector de la política social y económica, que son derechos, posiciones o intereses jurídicos subjetivos más débilmente protegidos.

Del art. 53.3 de la Constitución española, se deriva que en el Capítulo III del Título I no hay derechos subjetivos en sentido estricto; no hay derechos fundamentales, y aunque deben orientar la acción de los poderes públicos en sentido amplio, no generan por sí mismos derechos judicialmente accionables y actuables (SSTC 36/1991, de 29 de enero, o 14/1992, de 10 de febrero, entre otras).

Sin embargo, no podemos interpretar los preceptos constitucionales de manera aislada. La Constitución es un todo en el que cada precepto encuentra su acomodo en relación con los demás, de manera que una interpretación integradora nos llevará a determinar el alcance del derecho a una alimentación adecuada y su necesaria protección.

La configuración del Estado español como social y democrático de Derecho, define un principio orientador de la acción del Estado que indica que la acción pública debe estar orientada a la reducción de la desigualdad social⁹¹, y el sistema de valores que incorpora nuestra Constitución, entre ellos el valor igualdad, implica una interpretación finalística de la norma fundamental, que, por mediación del art. 9.2 CE, obliga a los poderes públicos a la consecución de la igualdad real y efectiva.

Como ha indicado Ferrajoli⁹², el Estado social no es un Estado abstencionista sometido a prohibiciones de actuación, sino que, por el contrario, se trata de un Estado prestacional vinculado por una serie de mandatos dirigidos a los poderes públicos que se convierten en deberes públicos de hacer efectivos dichos mandatos.

⁹⁰ A diferencia de lo que sucede con el derecho a la alimentación adecuada, nuestro TC ha considerado que la contaminación acústica vulnera el derecho a la integridad física y psíquica reconocida en el art. 15, y la intimidad personal y familiar —art. 18—, sobre todo cuando dicha contaminación alcanza niveles que la hacen evitable e insoportable (STC119/2001, de 24 de mayo), siguiendo la argumentación establecida por el TEDH, entre otras, en las SSTEDH de 17 de octubre de 1986, *Caso Powell y Rainer c. Reino Unido*, o de 9 de diciembre de 1984, *Caso López Ostra c. España*.

⁹¹ Vid, Aragón Reyes, M., «Constitución española: economía de mercado y Estado Social» en García San Miguel (Ed), *El principio de igualdad*, Dykinson, Madrid, 2000, pág. 114.

⁹² Vid. Ferrajoli, L.-*Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, Trad. Ibáñez, P.A y otros, Trotta, Madrid, 1995

La obligación de tener en consideración los principios rectores, como elementos vinculantes, se puede concretar en los siguientes puntos⁹³:

- En primer lugar, postulan determinadas políticas legislativas y elevan la protección de determinados bienes jurídicos a la categoría de fin del estado.
- Posibilitan el control constitucional de las leyes de desarrollo, tanto desde el TC, como de los tribunales ordinarios.
- Este mandato de actuación favorable, indica la prohibición de cualquier actuación estatal que perjudique a estos principios.
- En general, los preceptos del Capítulo III del Título I son mandatos vinculantes de actuación que vinculan a los poderes públicos de manera objetiva, imponen tareas estatales de desarrollo permanente y contienen prohibición de cualquier actuación pública contraria a los mismos.
- Muchos de los principios rectores son, además, mandatos constitucionales de optimización, que imponen que el valor que expresan se realice, en cada momento, en la medida de lo jurídica y factiblemente posible.
- Finalmente, pero no por ello menos importante, sino todo lo contrario, en cuanto normas de igualdad, son indispensables para dar efectividad a la dignidad humana.

Si la dignidad del ser humano es el centro y la raíz del Estado, y si el fundamento del orden político y la paz social —tal y como señala solemnemente el artículo 10.1 de la Constitución española— residen en la dignidad de la persona, en los derechos que le son inherentes y en el libre desarrollo de la personalidad, entonces las normas, las estructuras, los procedimientos y los presupuestos deben estar al servicio del principal patrón y estándar ético y jurídico al que los demás han de rendirse: la dignidad humana. De ahí que la defensa, protección y promoción de los derechos de la persona sean la principal tarea que tiene en sus manos el Estado moderno y de la que debe dar cuenta periódicamente a la ciudadanía.

⁹³ Tenorio Sánchez, P.J., «El Tribunal Constitucional, la cláusula del Estado social, los derechos sociales y el derecho a un mínimo vital digno en la República Federal Alemana», en *Estudios de Deusto*, Vol 59/2, julio-diciembre de 2011, págs. 138 y ss.

Los derechos sociales humanos se deben considerar como exigencias inmediatas de un Estado que se define en su Constitución como social y democrático de derecho y que sitúa la dignidad humana y el libre desarrollo de la personalidad como fundamentos del orden político y la paz social.

El hecho de que el derecho a la alimentación no esté reconocido explícitamente en la Constitución, no implica necesariamente que no esté garantizado de modo alguno. El derecho a la alimentación puede interpretarse como parte inherente a otros derechos humanos, y se integra en otras disposiciones constitucionales, en el compromiso político general del Estado, y en los principios rectores para impulsar la aplicación de este derecho.

Si los derechos humanos suponen la concreción de las exigencias derivadas de la dignidad, la libertad y la igualdad, su reconocimiento, proclamación y tutela constituyen un elemento necesario a la propia definición estatal como Estado social y democrático de Derecho, y ello es especialmente importante en nuestro modelo constitucional puesto que los derechos, además de su acepción subjetiva, despliegan una dimensión objetiva a partir de la cual su contenido deberá ponerse a disposición de la consecución de los fines y valores constitucionalmente proclamados⁹⁴.

BIBLIOGRAFÍA

- ABRAMOVICH, V. (2009). «El rol de la justicia en la articulación de políticas y derechos sociales». En V. Abramovich Y L. Pautassi (comp.), *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*. Buenos Aires: Ed. Del Puerto.
- ABRAMOVICH, V. y COURTIS, CH. (2003). «Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales». En V. Abramovich, M. J. AÑÓN Y CH. Courtis (comp.), *Derechos sociales. Instrucciones de uso*. México, Ed. Fontamara.
- ALEXY, R. (2004). «Derechos sociales fundamentales». En M. Carbonell, J. A. Cruz Y R. Vázquez (comp.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*. México: Porrúa.
- CAMPAÑA DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN (2005). *El derecho Humano a la alimentación*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid.

⁹⁴ Pérez Luño, A.E., *Los derechos fundamentales*, Técnos, Madrid, 1998, pág. 25.

- COURTIS CH (2009), «El derecho a la alimentación como derecho justiciable: desafíos y estrategias», en Courtis CH. y Ávila Santamaría R. (edit.), *La Protección Judicial de los Derechos Sociales*, Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Ecuador.
- EIDE, A. (2007). *Origen y Evolución Histórica del Derecho a la Alimentación*. Conferencia en Seminario de Derecho a la Alimentación. Cátedra de Estudios de Hambre y Pobreza. Córdoba. 3 a 5 octubre, 2007
- EIDE, A. (1989). *El derecho a una alimentación adecuada como derecho humano*, Naciones Unidas (Centro de Derechos Humanos, Serie de estudios n.º 1), Nueva York.
- FAIRSTEIN, C., KLETZEL, G., Y GARCÍA, P. (2010). En busca de un remedio judicial efectivo: nuevos desafíos para la justiciabilidad de los derechos sociales. En P. Arcidiácono, N. Espejo Y C. Rodríguez (coord.), *Derechos sociales: justicia, política y economía en América Latina*. Bogotá: Siglo de Hombre Editores y LAHER.
- FAO (2005). *Intergovernmental working group for the elaboration of a set of voluntary guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security*. Roma.
- FAO (2006). *The right to food guidelines information papers and case studies*. Roma.
- FIAN (2007) *The Voluntary Guidelines on the Right to Food as a Human Rights Based Monitoring Tool*. Heidelberg. Germany.
- FRANCO, A. (2011) «Las dificultades para acceder a la justicia al reivindicar el derecho a una alimentación adecuada», en *Reivindicando los derechos humanos. El desafío de la rendición de cuentas*, Observatorio del derecho a la alimentación y la nutrición, Barcelona.
- GOLAY, CH. (2009), *Derecho a la alimentación y acceso a la justicia: Ejemplos a nivel nacional, regional e internacional*, Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
- KÜNNEMANN R. y EPAL-RATJEN, S. (2005) *The Right to Food: A Resource Manual for NGOs*. FIAN International. Washington.
- LAHOZ, C. y DE LOMA-OSSORIO, E. (2007). *El Derecho a una Alimentación Adecuada. Guía para Diagnósticos Rápidos*. Instituto de Estudios del Hambre (IEH). Internacional Food Security Network (IFSN), Action Aid. Rio de Janeiro, 2007.

- MCCLAIN-NHLAPO, C. (2004) *Implementing a Human Rights Approach to Food Security*. International Food Policy Research Institute (IFPRI). Washington.
- NACIONES UNIDAS (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos. Nueva York. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, (2007). Estrategia de Lucha Contra el Hambre. Dirección General de Políticas de Desarrollo (Coord. De Loma Ossorio, E.). Madrid.
- PATNAIK, B. (2011). «La implementación de decisiones judiciales sobre el derecho a la alimentación: un análisis», en *Reivindicando los derechos humanos. El desafío de la rendición de cuentas*, Observatorio del derecho a la alimentación y la nutrición, Barcelona.
- PÉREZ DE ARMIÑO, K (2000). *Ayuda alimentaria y desarrollo*. Hegoa,
- PISARELLO, G. (2003). «El Estado social como Estado constitucional: mejores garantías, más democracia». EN V. Abramovich, M. J. Añón y CH. Courtis (comp.), *Derechos sociales. Instrucciones de uso*. México: Ed. Fontamara
- PROYECTO DEL MILENIO DE LAS NACIONES UNIDAS. (2005). Reducir a la mitad el hambre: Es posible. Versión resumida del informe del Equipo de Tareas sobre el Hambre. Nueva York, Estados Unidos, The Earth Institute at Columbia University.
- PROYECTO DEL MILENIO DE LAS NACIONES UNIDAS. (2005). SALUD, dignidad y desarrollo: ¿Qué se necesitará para su consecución? Informe del Equipo de Tareas sobre Agua y Saneamiento, Londres y Sterling, Estados Unidos, Earthscan.
- SACHS, A. (2007). *Enforcement of Social and Economic Rights*. American University International Law Review 22, no. 5, pp. Enero.
- SÁNCHEZ MORENO, M. (2010) «Marcos de acción en la lucha contra el hambre», *Revista de Fomento Social*, número 260, vol. 65.
- SAURA ESTAPÀ, J. (2011) «La exigibilidad jurídica de los derechos humanos: especial referencia a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC)», *Papeles El Tiempo de los Derechos* n.º 2/2011.
- SAURA ESTAPÀ, J (2013), «El derecho humano a la alimentación y su exigibilidad jurídica», en *Lex Social, Revista Jurídica de los Derechos Sociales*, Vol 3, n.º1, 2013, págs. 4 a 24
- SEN, A. (1981). *Poverty and Famines*. Oxford. England.

- SEN, A. (2001). «Las teorías del desarrollo en el siglo XXI», *Leviatán*, No.84.
- TAFALLA PLANA, M. (2009) *L'alimentació com a dret humà: les seves implicacions*, Oficina de Promoció de la Pau i els Drets Humans, Barcelona, 2009
- ZIEGLER, J. (2003), Informe del Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos de NNUU para el derecho a la alimentación, agosto 2003.
- ZIEGLER, J. (2004), Informe del Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos de NNUU para el derecho a la alimentación, marzo 2004.