

# La pobreza como factor causante del hambre

Mayor

OLMEDO ARCILA DUQUE

Una de las mayores contradicciones del mundo moderno es la incapacidad que la humanidad ha demostrado para resolver el angustioso problema del hambre que ha acompañado al género humano casi desde el momento mismo de su aparición sobre la tierra.

El siglo XX ha sido testigo de avances impresionantes en todos los campos de la ciencia y de la técnica. A pesar de ello, son millones los seres humanos que en las distintas regiones del planeta sufren las consecuencias de no poder disponer de los alimentos necesarios para desarrollar una vida productiva e intelectual normal debido a la pobreza.

A causa de la gravedad y extensión que este problema alcanza en la actualidad, no es sorprendente que no se dispusiera por mucho tiempo de cifras confiables que cuantificaran en términos relativamente exactos la dimensión de este fenómeno. Dado que la desnutrición está siempre íntimamente ligada a la pobreza, los indicadores que se han utilizado para medirla no han sido uniformes, lo que ha generado una enorme divergencia de cifras que han conducido a una sobrevaloración o a una subestimación de la magnitud del problema. (1)

## La Escasez de Alimentos

En todo el transcurso de la historia, la humanidad ha sentido inseguridad por su abastecimiento alimentario. Aunque se han hecho progresos en lo concerniente a la producción agrícola y a la provisión de ayuda alimentaria de urgencia, centenares de millones de personas siguen estando expuestas al hambre. La crisis africana en particular pone de relieve la necesidad de un amplio sistema de seguridad alimentaria.

La producción mundial de alimentos descendió un 1% en el año 1983 contribuyendo al hecho escalofriante de que 500 millones de personas agonicen de hambre en el mundo y a que de éstos, 50 millones sean de América latina (2).

Por sobre las expectativas optimistas que emergen de los programas destinados a resolver la escasez de alimentos y a crear o fortalecer planes nacionales e internacionales que otorguen seguridad alimentaria a los países que la precisan, puede estimarse que los resultados han sido siempre insuficientes para reducir los niveles de hambre y desnutrición en el mundo que, entre otros efectos, causan la muerte de 10 a 14 millones de niños.

La producción de alimentos estimada mundialmente no es suficiente para las necesidades alimentarias de los 4.760 millones de habitantes de nuestro planeta; pero esta producción se enfrenta al desequilibrio entre la oferta y la demanda y a la distribución inequitativa, entre los países ricos que abastecen a los países pobres, que suman a sus bajos índi-

(1) FAO. Lucha contra el hambre.

(2) FAO. La mujer también siembra y cosecha, 1984.

ces de producción agrícola la carencia de recursos para comprar en el mercado internacional los excedentes de los grandes productores.

Los países del Tercer Mundo, exceptuando los de América Latina, aparecen como característicamente agrícolas porque más del 70% de su población viven en el campo y son, paradójicamente importadores netos de alimentos. Además estas naciones, que representan el 73.7 de la población mundial aportan el 46.9% de la producción agrícola del planeta y, como contraste, los países desarrollados de economía de mercado y de planificación centralizada que alcanzan el 26.3% de la población en el mundo, generan el 53.1% de la producción agrícola mundial (3).

Esta situación crea un déficit alimentario creciente en los países agrícolas que se agudiza por las condiciones de pobreza de la población rural que por esta razón no está facultada para producir los alimentos que necesita tanto la población urbana como ellos mismos.

## **Desequilibrio entre la oferta y la demanda de alimentos**

El problema alimentario mundial se ocasiona en términos generales por un agudo desequilibrio entre la oferta y la demanda de alimentos que si se examina y compara por regiones expresa toda su realidad dramática: así, en África y Lejano Oriente la disponibilidad de alimentos está en un 10% por debajo de las necesidades medias. En América Latina y el Cercano Oriente está por encima de las 2.500 calorías diarias por persona, pero 66 millones de personas que constituyen el 12.6% de la población total de esas zonas consumen menos

del límite crítico estimado en 1.600 calorías. Mientras tanto, en Europa y Norte América la disponibilidad media por persona está en un 28% por encima de la necesidad media de alimentos. Por otra parte, también hay un desequilibrio grave en el movimiento de alimentos en el mercado internacional. Por ejemplo, la comunidad económica europea —el mayor importador de alimentos en el mundo—, en el año 1983 acumuló como excedentes 1.6 millones de toneladas de cereales y 600 mil toneladas de mantequilla, mientras que 24 países africanos necesitaban en el mismo instante 3.3 millones de toneladas de alimentos que no podían importar por su escasez de divisas.

## **La agricultura como factor determinante para la producción de alimentos.**

La agricultura es la ocupación más importante del hombre. Produce los alimentos, y éstos son lo único que el hombre tiene que producir o hacer que alguien produzca por él si no quiere morir de inanición. La mayor parte de la humanidad trabaja en la agricultura que es la industria primaria mayor del mundo.

A pesar de eso, la agricultura no suele reportar grandes beneficios. Los riesgos son grandes y ni el capital invertido en la mano de obra rinden mucho.

Alrededor de 1.700 millones de agricultores cultivan 14.600.000 kilómetros cuadrados de tierras.

Su producción es de:

- \* 976 millones de toneladas de cereales, correspondiendo 250 millones al arroz, 250 millones al

(3) FAO. Día Mundial de la Alimentación, Colombia, 1984.

trigo y 221 millones al maíz, con menores cantidades de centeno, cebada, avena, mijo y sorgo.

- \* 273 millones de toneladas de papas.
- \* 82 millones de toneladas de oleaginosas.
- \* 4 millones de toneladas de café; 1 millón de cacao y otro millón de té.
- \* 11.4 millones de toneladas de algodón.

Al par que satisface las necesidades alimentarias del hombre y prevé de materia prima a toda una serie de industrias, la agricultura es también un importante mercado para los productos industriales. En todo el mundo se consumen hoy anualmente unos 37 millones de toneladas de abonos químicos.

El comprender claramente la interdependencia de la agricultura y la industria nos da la clave de un mejor equilibrio entre el nivel de vida rural y el urbano. A medida que una nación avanza hacia la meta de elevados ingresos, puede permitirse medidas económicas que ofrezcan a la población rural un mejor reparto de la renta nacional.

En 1969 la FAO decidió que había que prestar mayor asistencia a la población rural a fin de mejorar la calidad de sus actividades y la vida que llevan. Con una transformación más rápida de las formas anticuadas de la agricultura y de la vida campesinas, será posible crear mejores oportunidades de empleo en las zonas rurales y con ello disminuirá el éxodo de la población rural a los barrios miserables de las ciudades.

Un programa de acción integrada cuyo objetivo sea garantizar un modo de vida más fructífero para el agricul-

tor en los países en desarrollo, ha de abarcar aspectos tales como la enseñanza y capacitación agrícolas, reforma agraria, colonización de tierras, mejoramiento de los servicios de extensión y establecimiento de instituciones de crédito y cooperativas.

## La desnutrición causada por el hambre.

La FAO ha sostenido que "las causas de una nutrición inadecuada son muchas e íntimamente interrelacionadas, incluyendo entre ellas las limitaciones ecológicas, sanitarias y culturales, pero la principal causa es la pobreza. Esta, a su vez es resultado de patrones de desarrollo socio-económico, los cuales en la mayoría de los países más pobres se han caracterizado por un alto grado de concentración del poder, la riqueza y los ingresos en las manos de relativamente pequeñas élites de individuos o grupos nacionales o extranjeros" (4). El hambre es, pues, producto de relaciones injustas a nivel nacional e internacional. Su existencia es causada por determinados comportamientos consolidados en estructuras sociales, económicas y políticas, en constelaciones de valores, que en su funcionamiento niegan a importantes sectores de la población el derecho a comer.

Las personas, grupos o países quienes padecen hambre lo hacen ya sea porque no producen los alimentos que necesitan o carecen del dinero suficiente para poderlos comprar en el mercado. La mayoría de la población afectada por la desnutrición se encuentra en los países subdesarrollados.

(4) Informe alimentario Mundial FAO, 1984.

## Problemas sociales que ocasiona el hambre actualmente.



Un caso más de hambre en el mundo (aspecto característico de un Indú afectado de avitaminosis).

El hambre en la actualidad además de causar muertes en gran escala, fomenta, el vandalismo, el robo, la prostitución, la venta inhumana de sangre, que entre otras cosas, es el medio de supervivencia de una gran mayoría de población marginada, que no encuentran otra forma de poder conseguir el medio de subsistencia.

Además el hambre es causa del fomento de la delincuencia tanto de la niñez como de los adultos, pues la escasez de medios alimenticios obligan a estos a cometer una serie de delitos para lograr satisfacer ese sagrado derecho humano.

El problema del hambre en el mundo, en relación con el derecho a la alimentación es un derecho

humano básico sin el cual el derecho a la vida carece de sentido. Africa y Asia han sido los continentes más afectados por las hambrunas, lo cual ha generado problemas sociales a nivel mundial.

Los conflictos sociales y políticos que pueden surgir de las diferentes manifestaciones de la pobreza y el subdesarrollo, como las condiciones de vida inadecuadas y la insuficiencia de alimentos, las altas tasas de crecimiento demográfico y la falta o escasez de recursos de tierra, constituyen una amenaza peligrosa para la supervivencia de la humanidad. Fomentando el derecho a la alimentación, la FAO contribuye directamente, a suprimir estas amenazas a la paz mundial.

## La alimentación como un derecho.

La alimentación es una función vital de todo ser humano. Es la primera necesidad básica que debe satisfacer para conservar y desarrollar la vida. Puede afirmarse en consecuencia que en tal función se encuentra comprometido el cimiento de toda sociedad, cual es el derecho a la vida. "Cabe poca duda que de todos los derechos enumerados en la Carta, la Declaración Universal y los Pactos, el derecho a la vida ocupa el primer rango, aunque sólo sea por ser la condición sino que son para la realización de todos los otros derechos, sean civiles, políticos, económicos, sociales o culturales. Inmediatamente después del derecho a la vida, casi como sinónimo de él, debe venir el derecho a la alimentación, pues es posible vivir —aunque no con dignidad— sin trabajo, sin habitación, sin asistencia de salud adecuada, sin acceso a la educación y a



otras formas de cultura, pero no es posible vivir sin alimentación" (5).

Cada pueblo tiene una forma diversa de alimentarse recurriendo a determinados productos, estableciendo prohibiciones de consumir carne de ciertos animales, ciertos tabús, y preceptos que se refieren a la forma de preparar y servir los alimentos. Son tradiciones ancestrales en las cuales se reflejan las relaciones entre la sociedad y la naturaleza. La alimentación no es sólo un hecho biológico. Es también un fenómeno síquico y cultural.

A lo largo de la historia se han producido intercambios de hábitos y productos alimentarios como consecuencia del contacto entre culturas. Así, por ejemplo, ocurrió en la conquista de América: los europeos trajeron el trigo y se llevaron la papa y el maíz. Pero ese intercambio ha sido desigual. Ha ido acompañado de la dominación, de la imposición de cierto tipo de cultivos, especialmente orientados a la exportación, y de ciertos hábitos de comida, lo que ha contribuido a una ruptura entre la sociedad dominada y la naturaleza, un alejamiento de su propia geografía, y una descomposición de las formas productivas y de organización social correspondientes a esa relación (6). El cambio en los hábitos alimentarios hacia productos importados que tienen un símbolo de prestigio social y de riqueza, plantea un serio problema en los países subdesarrollados. El auge de la industria alimentaria y de elaboración y conservación favorece este cambio. El caso más bullado ha sido el de la introducción de la leche en polvo como sustituto de la lactancia materna, provocando desnutrición y enfermedades por la carencia de condiciones higiénicas para prepararla.

Este hecho ha sido mundialmente denunciado, especialmente por los grupos de mujeres, y se ha logrado un código de conducta (7). Con la modernización de la agricultura según los parámetros occidentales, se ha producido una transformación aún más profunda de los modelos alimentarios, que trae consigo una suerte de homologación de costumbres, sin consideración de las condiciones económicas y geográficas. Esta uniformidad ha afectado inclusive a las semillas, reduciéndose la variedad original de vegetales. A pesar de ello, subsisten costumbres alimentarias diversas, que es preciso reconocer y respetar. No se puede obligar a nadie a comer algo contra su voluntad, sus costumbres o sus creencias. Sólo en casos extremos, debe primar la necesidad de alimentarse sobre la discriminación acerca del tipo de comida.

La alimentación, en cuanto derecho, supone que los individuos tienen siempre posibilidad de acceder a una dieta suficiente, con la necesaria nutrición calórica y a una dieta adecuada, es decir, que tome en consideración el tipo, calidad y valor nutritivo de los alimentos, conforme a las peculiaridades culturales de cada sociedad. El primer aspecto se refiere al derecho de estar libre del hambre y el segundo al derecho a disponer de una dieta equilibrada conforme a los hábitos de cada cual. Este último aspecto toma en consideración la preparación y conservación de los alimentos, su distribución dentro del grupo familiar y las condiciones higiénicas. Normalmente en este

(5) Paulo VI Revista Vaticano al Día, 1985

(6) "Alán García Pérez. 14a. Disertación en Memoria de McDougall, Roma - Noviembre de 1985".

(7) "Elisabeth Helsing and Julianne Cartwright Traylor"

punto adquieren gran importancia los alimentos nutritivos producidos localmente, como ocurre, por ejemplo, con las raíces, los tubérculos y las legumbres en África o el maíz y la papa en la región de los Andes.

El reconocimiento de la existencia de un derecho a la alimentación implica plantear el problema alimentario en el plano de la normativa legal nacional e internacional, incorporándola en las estructuras reguladoras de los países y de la comunidad internacional. Esas normas tienen un carácter imperativo, un elemento legítimo de protección<sup>(8)</sup>, por tanto, de exigibilidad del derecho. Hay un compromiso del Estado y de la comunidad internacional de respetar el derecho y promover su realización. No se trata de una mera aspiración o proyecto<sup>(9)</sup>. La responsabilidad primera, al ser la alimentación un derecho humano, recae en el Estado<sup>(10)</sup>. A su vez, éste como representante legítimo de un pueblo, puede exigir este derecho de la comunidad internacional.

Cuando se plantea un conflicto entre pueblo y Estado, por ejemplo en el caso de lucha por la autodeterminación, el pueblo puede a través de una organización representativa dirigirse directamente a la comunidad internacional.

También los miembros de la comunidad estatal se encuentran vinculados por este derecho. En el ejercicio de sus derechos y libertades cada individuo debe contemplar el ejercicio de los derechos y libertades de los demás miembros de la comunidad. Si hay un desconocimiento de los derechos de los otros, el ejercicio del propio derecho se transforma en privilegio perdiendo su legitimidad<sup>(11)</sup>. "Por definición, el Estado de Derecho es legítimo sólo si se basa en el

respeto a los derechos humanos. Así, un sistema que mantiene el imperio de la ley y el orden en relación a los tumultos sociales, a la protección de la propiedad, etc., mientras no hace nada por prevenir o responder a las violaciones de otros derechos básicos, como el derecho a la alimentación, no puede reclamar que cumple con los requisitos del Estado de Derecho"<sup>(12)</sup>.

Otro punto relevante que emana de su naturaleza de derecho humano, dice relación con la exigibilidad. Hay que distinguir entre la dimensión asertiva o de ejercicio y la dimensión defensiva o de protección frente a comportamiento de terceros que conlleven directa o indirectamente, en el corto o largo plazo, a su desconocimiento total o a su realización incompleta, inestable o defectuosa. Por ser considerado el derecho a la alimentación como parte de los derechos económicos y sociales, en el actual desarrollo del derecho internacional y nacional, no existe una forma expedita de reclamar su realización. Sólo en el caso del Derecho Civil tradicional puede exigirse este derecho a la alimentación reclamándolo, mientras se es menor de edad, de los padres, o los cónyuges entre sí. También en el Derecho Penal se contemplan algunas normas que tipifican como delito conductas que afectan la alimentación de un tercero. Lo nuevo del desarrollo jurídico es pasar de la esfera del derecho privado (relaciones entre individuos) al derecho público o social (donde interviene el Estado). Hasta el presente no existen formas

(8) Pierre Spitz, op. cit., pág. 43.

(9) Peter Weiss, *The Right to Food under Customary International*.

(10) Asbjorn Eide, *The International Human Rights System*.

(11) Ver la Declaración Universal de los Derechos Humanos, su Preámbulo y el art. 29.

(12) José Castán Tobeñas, *Los Derechos del Hombre*.

adecuadas para reclamar por las violaciones de los derechos económicos y sociales, entre los cuales está el de la alimentación. Distinto es el caso si se considera —como afirmamos— que este derecho es una derivación esencial del derecho a la vida, en cuyo caso podría tener mayores posibilidades de hacerse exigible.

Así, la naturaleza de derecho humano básico o fundamental del derecho a la alimentación significaría que es parte integrante de lo que en los instrumentos universales sobre derechos humanos se denomina "la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana" y que su no realización afecta la de los otros derechos humanos (13). Se trataría, pues, de un derecho que se tiene por el mero hecho de ser integrante de la especie humana, que sólo cabe reconocer y respetar. La autoridad, para ello, debe adoptar todas las medidas legislativas, administrativas, sustantivas y procesales necesarias para crear las condiciones que permitan su realización. Por su parte, el Poder Jurídico debe contar con las facultades suficientes para velar por su cumplimiento.

Pese a las limitaciones anotadas, cabe recordar que no se puede subestimar el poder moral y político que trae consigo la proclamación de un derecho. "La proclamación de un derecho no es una frase vacía, dado que éste se convierte rápidamente en una norma que permite medir lo conseguido. Un derecho ayuda a establecer criterios que permitan criticar las instituciones y las medidas sociales económicas y políticas. Un derecho proclamado permite justificar una protesta legítima... Un derecho reconocido al pobre es algo muy diferente que depender de la magnanimidad del rico o confiar en que éste cumpla

su obligación moral. Si se reconoce el derecho a la alimentación, el pobre tiene razones para protestar cuando éste se le deniega" (14).

El derecho a la alimentación supone, como hemos visto, el acceso a los alimentos necesarios en tiempo oportuno. De otro modo sería una simple declaración romántica. La realización del derecho depende justamente de ese acceso. Este punto se encuentra en la base del concepto de seguridad alimentaria desarrollado por la FAO.

Otro fundamento del derecho a la alimentación, además del derecho a la vida, se encuentra en el derecho de los pueblos a su desarrollo, es decir, a alcanzar niveles más humanos de vida dando satisfacción a las necesidades básicas. La Carta de las Naciones Unidas reconoce, desde sus inicios, a los pueblos como sujetos del derecho. Consagra el derecho a la autodeterminación. Con posterioridad se aprobó la Declaración sobre Derechos y Deberes de los Estados (1974), donde éstos representan a sus pueblos. El Estado es sujeto de derecho frente a la comunidad internacional y los demás Estados y, a su vez, tiene deberes para con su pueblo y los demás pueblos. Estos, entonces, gozan de derechos frente a sus Estados y a la comunidad internacional.

Entre los derechos de los pueblos está el de acceder a una alimentación adecuada para su población. Así como la dieta es el contenido del derecho a la alimentación cuyo titular es el individuo, cuando el titular es la comunidad nacional el objeto de este derecho es la autosuficiencia alimentaria. Todo país tiene el derecho

(13) Declaración Universal de los Derechos Humanos, Preámbulo.

(14) Norman Faramelli, *El Hambre en el Mundo, la Ética y el Derecho a la Alimentación*.

a disponer de los alimentos suficientes para nutrir a su población adecuadamente. No se trata de una afirmación de autarquía, sino de la capacidad de producir alimentos o de comprarlos en el mercado internacional<sup>(15)</sup>. Ello supone la existencia de mecanismos de funcionamiento adecuado de las relaciones de intercambio a nivel internacional. Además es preciso, como afirma la FAO, establecer reservas nacionales, regionales e internacionales a las cuales recurrir en caso de emergencia, cuando se hace efectiva la responsabilidad solidaria de la comunidad internacional para brindar ayuda. Esta dimensión ha sido reconocida en numerosas resoluciones de la FAO y recientemente en el Pacto de Seguridad Alimentaria suscrito por los países miembros de la FAO en noviembre de 1985.

El derecho a la alimentación se deriva, pues, del derecho a la vida (individual) y del derecho al desarrollo (colectivo). Un derecho subjetivo de cada individuo a la alimentación y un derecho de cada pueblo a la autosuficiencia alimentaria. Estos derechos están determinados por la necesidad vital de alimentarse para vivir y pueden dar origen a las normas sobre producción, calidad, higiene, distribución y acceso a los alimentos. Se relacionan con este derecho el derecho al trabajo, a la justa remuneración, a la seguridad social, al uso de la tierra y el agua, a la propiedad y a la salud.

## **El derecho a la alimentación y los demás derechos humanos.**

Lo anterior nos plantea como problema crucial la cuestión del status del derecho a la alimentación en rela-

ción con los demás derechos humanos consagrados por el derecho internacional. Este punto sigue siendo debatido intensamente en los foros especializados. Para algunos el derecho a la alimentación formaría parte de los llamados derechos económicos, sociales y culturales, que serían de un rango inferior frente a los derechos civiles y políticos. Con ello se resta valor al derecho a la alimentación y se posterga su realización.

Sin embargo, sin negar que el derecho a la alimentación forma parte de los derechos económicos y sociales, también hay que afirmar que por su naturaleza se encuentra íntimamente asociado al derecho de la vida y, por tanto, preside todo el sistema de derechos humanos. Su negación implica un ataque directo a la vida, pilar y sustento de todos los demás derechos. Es impropio anteponer o contraponer la libertad al hambre, pues equivale a enfrentar la libertad con el derecho a la vida. Ya se dijo en el siglo pasado que la libertad comienza donde termina la necesidad. Es preciso, pues, reducir el reino de la necesidad y controlarlo racionalmente. En ese control se va manifestando la libertad. Para ello es necesario reafirmar el principio de la indivisibilidad de los derechos humanos en su conjunto.

El desarrollo del concepto de derecho a la alimentación debe partir de la premisa, ya enunciada, de su equivalencia con el derecho a la vida y, por tanto, de su naturaleza de derecho básico. Por ello considero un error continuar clasificándolo como un derecho emanado única y exclusi-

(15) Mahar Mangahas, Importancia relativa de la autarquía alimentaria interna y de la autosuficiencia orientada a la exportación en la Seguridad Alimentaria Mundial.



vamente del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Si se puede sostener, en cambio, que su realización exige medidas económicas y sociales que potencian la producción de alimentos, que aseguran su adecuada distribución y que garantizan a todos una dieta suficiente y adecuada, según las posibilidades y características de cada cultura.

En consecuencia, se puede decir que el derecho a la alimentación debe tener un carácter absoluto, tal como lo tienen el derecho a la vida, a no ser esclavo y a no ser torturado en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.<sup>161</sup>

El derecho a la alimentación se encuentra establecido con claridad en los instrumentos jurídicos internacionales, tanto en su dimensión de derecho de los pueblos a satisfacer sus necesidades básicas, como de derecho subjetivo de los individuos a una alimentación adecuada.

En lo referente a la dimensión colectiva —además de los preceptos generales contenidos en la Carta de las Naciones Unidas— el derecho a la alimentación se funda en el artículo primero del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que establece el derecho de los pueblos al desarrollo, para lo cual pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales. Esta línea de pensamiento se desarrolla y complementa luego en la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados que establece el principio de la corresponsabilidad de los Estados por la suerte de la economía mundial.

En cuanto a la dimensión subjetiva del derecho a la alimentación, se ha considerado el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económi-

cos, Sociales y Culturales como la más importante fuente jurídica del derecho a la alimentación. Se afirma que ello es así porque esta disposición reconoce el derecho de toda persona a una alimentación adecuada y el derecho a estar libre del hambre.

El mismo artículo 11 obliga a los Estados a adoptar medidas y programas concretos que permitan la realización del derecho a la alimentación. Esas medidas deben orientarse a mejorar la producción, distribución y conservación de los alimentos. Los medios que se proponen están referidos a la plena utilización de los conocimientos científicos y técnicos, la divulgación de principios sobre nutrición entre la población, y la reforma de los regímenes agrarios a fin de lograr una más eficiente explotación y utilización de la tierra y los recursos naturales. Estos mismos conceptos han sido reiterados en la Declaración de Principios y Programa de Acción de la Conferencia Mundial sobre reforma Agraria y Desarrollo Rural. Celebrada en Roma en julio de 1979.

Más adelante el mismo artículo señala la dimensión internacional de este derecho consistente en la obligación de los Estados de asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo presente los problemas tanto de los países importadores como de los exportadores de alimentos.

Si consideramos el derecho a la alimentación como una expresión directa del derecho a la vida, la fuente primaria del mismo se encuentra en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. La Declaración

<sup>161</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Art. 8. Nº 2.

afirma 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... y que toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en que los derechos y libertades proclamados por esta Declaración se hagan plenamente efectivos"<sup>(17)</sup>. Esta última norma legitima todas las acciones que se realizan para conseguir la plena vigencia de los derechos humanos, entre ellos el derecho a la alimentación. Ella consagra además el principio de la solidaridad internacional, que será desarrollado luego en diversas disposiciones internacionales y regionales y que tiene gran importancia en la noción misma de seguridad alimentaria.

Fundado en todas estas normas se podría establecer un mecanismo eficaz de control y supervigilancia internacional de la realización del derecho a la alimentación.

## **El derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria.**

El derecho a la alimentación sólo puede realizarse en un mundo donde haya desaparecido la inseguridad alimentaria que afecta a las naciones, a las familias y a los individuos. Desde 1974 cuando se estableció el Compromiso Internacional sobre Seguridad Alimentaria hasta 1985 en que se suscribió el Pacto sobre Seguridad Alimentaria, se ha recorrido un largo camino en que se ha ido ganando en experiencia y se ha ido perfilando una concepción más acabada del tema. El objetivo primario de la seguridad alimentaria coincide con la realización del derecho a la alimentación para todos los habitantes de la tierra, es decir, que

toda persona tenga en todo momento acceso material y económico a los alimentos básicos que necesita.

En la primera etapa de la seguridad alimentaria se hacía hincapié sobre todo en la producción y en la existencia de reservas, especialmente de cereales, a nivel internacional, que permitieran hacer frente a una escasez de alimentos. En 1982 el Director General de la FAO, Sr. Edouard Saouma, extendió el concepto en tres direcciones diferentes y complementarias:

a) Aumento de la producción de alimentos, especialmente en los países más afectados por la mal nutrición;

b) Estabilidad en las corrientes de suministro, lo que incide en el comercio de alimentos a nivel nacional e internacional y en la ayuda alimentaria en caso de emergencia;

c) Acceso de las naciones y de los grupos sociales a los suministros disponibles<sup>(18)</sup>.

Simultáneamente se instó a los países a que elaboraran programas nacionales de seguridad alimentaria en que se armonizarán estos tres elementos, con el propósito de alcanzar el objetivo ya indicado. Se propició también la extensión de las reservas a las regiones y países afectados por la falta de producción o la carencia de divisas para adquirir los alimentos, así como el establecimiento de un sistema de alerta e información sobre el estado de la agricultura y sus perspectivas de evolución.

El Pacto de Seguridad Alimentaria suscrito por los países miembros de la FAO en noviembre de 1985 no consagra ninguna obligación jurídica

(17) Declaración Universal de los Derechos Humanos, Art. 25 y 28.

(18) Pacto de Seguridad Alimentaria Mundial.

adicional, sino que contempla recomendaciones de tipo ético. Dicho Pacto reconoce el derecho fundamental de toda persona a estar libre del hambre y lo hace depender de la abolición de la pobreza. Como la situación no puede esperar, la seguridad alimentaria supone medidas inmediatas de ayuda y medidas de más largo alcance para lograr la meta propuesta. Se trata de construir un sistema de alimentación mundial caracterizado por la estabilidad y la equidad. Advierte también que los alimentos no deben ser usados como arma de presión política.

La seguridad alimentaria es un concepto amplio que abarca un sin número de fenómenos relativos a la producción, almacenamiento, procesamiento, distribución y consumo de alimentos<sup>(19)</sup>. Desde el punto de vista que nos ocupa en este trabajo, me parece importante resaltar:

a) Que el objetivo de todo sistema de seguridad alimentaria consiste en la realización plena del derecho a la alimentación para todos;

b) Que el concepto de derecho a la alimentación puede reforzar la seguridad alimentaria al reconocer una facultad de los individuos y de los pueblos para exigir un alimento adecuado.

Por lo anteriormente expuesto parece aconsejable complementar las disposiciones sobre seguridad alimentaria con una más clara elaboración del derecho a la alimentación.

## **Medidas tomadas por los organismos internacionales y países con problemas alimentarios.**

Los Gobiernos, en especial los de los países más gravemente afectados, no pueden superar estos problemas

por sí solos. Algunos carecen de recursos y de la pericia pertinente; la mayoría siente la necesidad de cooperar.

La FAO no es un organismo de ayuda ni un banco agrícola; sus propios recursos financieros sólo representan una pequeña fracción de lo que se necesita, por ejemplo, para lograr el objetivo hoy universalmente aceptado de la seguridad alimentaria mundial. Sin embargo, la FAO es una fuente única de pericia e información, y constituye un foro para que sus Estados Miembros resuelvan los problemas que comparten. Debido a su función en el desarrollo agrícola, la FAO puede también movilizar fondos internacionales para la agricultura.

Un ejemplo en que se manifiestan todos esos aspectos de la labor de la FAO es el Programa para la Rehabilitación de la Agricultura en África (PRAA), lanzado a principios de 1985 con objeto de restaurar la producción agrícola en 25 países africanos afectados por la sequía. La FAO preparó y presentó a donantes en potencia más de 270 proyectos, con un costo total de 225 millones de dólares EE. UU. En un plazo de nueve meses, casi el 80 por ciento del programa estaba cubierto mediante compromisos firmes, promesas o expresiones de interés.

Con la ayuda y el asesoramiento que proporciona a los Estados Miembros y a la comunidad internacional, la FAO expone constantemente los problemas e intereses de los agricultores, en especial de los más pequeños y pobres. Al hacerlo, la Organización se propone recordar

(19) La Seguridad Alimentaria Mundial: algunos temas y problemas, FAO, Roma 1985 - Director - General's Report on World Food Security: A Reappraisal of the concepts and approaches, FAO, diciembre 1982.



Deberíamos hacer que la repartición equitativa de los recursos agrícolas del mundo fueran un objetivo primordial antes que la guerra.

al mundo que es de la agricultura de donde arrancan los problemas relativos al desarrollo del Tercer Mundo.

En la República Unida de Tanzania, un proyecto financiado por el PNUD está realizando una serie de obras de regadío en pequeña escala en las llanuras de Usanga. El nivel de insumos de cada uno de los sistemas es diferente para demostrar a los agricultores la relación entre la eficiencia en la gestión del agua y el rendimiento de los cultivos.

En el Pacífico Sur y en el Asia Sudoriental, un proyecto regional presta asistencia para abordar los problemas particulares de unos sueldos pobres, agua de mala calidad y condiciones atmosféricas violentas que afectan a los países formados por atolones. Por ejemplo, se han desarrollado en Indonesia bananeros enanos resistentes a los vientos huracanados, que ahora se están introduciendo en otras islas de la región.

La FAO presta asistencia intensiva a grupos voluntarios de agricultores para demostrar la eficacia de los pro-

gresos en el uso de fertilizantes. En Bangladesh, los participantes en las demostraciones lograron un rendimiento medio de 6,7 toneladas de arroz cáscara por hectárea, en comparación con la media nacional de 2,4 toneladas por hectárea.

## Conclusión

Existe actualmente una mayor claridad respecto al concepto de derecho a la alimentación. Sin embargo, los instrumentos internacionales lo reconocen sólo en forma parcial o, mejor dicho, no han sacado todas las conclusiones que debieran de las premisas que ellos mismos establecieron al consagrar el derecho a la vida y el derecho al desarrollo. Si bien no puede negarse que las normas internacionales reconocen y garantizan el derecho a la alimentación, se requiere una mayor precisión y un mayor desarrollo de dichas normas, a fin de que los Estados y la comunidad internacional comprendan con exactitud sus obligaciones respecto a la



realización del derecho a la alimentación. Para ello sería conveniente establecer mecanismos de control y vigilancia más eficaces, así como instancias en que puedan recibirse los reclamos respecto a su violación.

Para estos efectos sería recomendable la elaboración de una Convención sobre Protección del Derecho a la Alimentación. Un modelo inspirador podría ser la Convención contra la Tortura y otros Tratos Cruces, Inhumanos o Degradantes aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1984. Ella establece un Comité que recibirá los informes de los Estados sobre esta materia y los reclamos de los individuos y de otros Estados. De esta manera se aseguraría en forma más clara y efectiva la responsabilidad de los Estados y de la comunidad internacional en la eliminación del hambre y el establecimiento de un sistema mundial de alimentos estable y equitativo.

El planteamiento del derecho a la alimentación en un nivel más alto, sin duda, llamaría la atención sobre este grave problema y contribuiría a despertar la solidaridad internacional en el Año Internacional de la Paz. Ciertamente no todo depende de las normas legales, pero ellas pueden ayudar a canalizar los esfuerzos necesarios para resolver un problema grave. Si, por el contrario, la situación se mantiene como está, seguiremos, año tras año, lamentando las víctimas inocentes que mueren o viven con graves problemas por la desnutrición. Y el flagelo del hambre seguirá contribuyendo a la dinámica de conflictos que amenazan la paz mundial. Trabajar, en cambio, por la alimentación adecuada es dar una contribución insustituible al mantenimiento y consolidación de la paz.

## Bibliografía

- FAO. Lucha contra el Hambre.
- FAO. La mujer también siembra y cosecha, 1984.
- FAO. Día Mundial de la Alimentación Colombia, 1984.
- Informe Alimentario Mundial FAO, 1984.
- Paulo VI Revista Vaticano al Día, 1985.
- Alán García Pérez, 14a. Disertación en Memoria de Medougall Roma - noviembre de 1985.
- Conference Elisabeth Helsing and Julianne Cartwright Traylor.
- Pierre Spitz, Oposición. Cit. Pág. 43.
- Peter Weiss, the Right to Food Under Customary International Law.
- Asbjorn Eide, the International Human Rights System.
- Ver Declaración Universal de los Derechos Humanos, su preámbulo y el art. 29.
- José Castán Tobiñas, Los derechos del hombre - Pág. 10.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos, Preámbulo.
- Norman Faramell, el Hambre en el Mundo, La Etica y el derecho a la alimentación.
- Mahar Mangahas, Importancia relativa de la Autarquía Alimentaria Interna y de la autosuficiencia orientada a la exportación en la Seguridad Alimentaria Mundial.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos art. 8 Nº 2.
- Declaración Universal Derechos Humanos art. 25 y 28.
- Pacto de Seguridad Alimentaria Mundial Pág. 12.
- La Seguridad Alimentaria Mundial: Algunos Temas y Problemas, Roma 1985 - Director - General's Report on World Food Security.