

NOTAS PARA EL ESTUDIO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y EL DERECHO AL AGUA*

Miguel CARBONELL**

1. *Introducción*

Aunque no se encuentra recogido en el texto de la Constitución mexicana, por su actualidad y por las importantes implicaciones teóricas y prácticas del tema conviene reflexionar sobre el derecho a la alimentación, que ha sido reconocido en varios tratados y documentos internacionales de derechos humanos y que seguramente será recogido en el futuro próximo dentro del catálogo de derechos que contiene la Constitución mexicana. Junto a ese derecho, como una derivación de su contenido, es también urgente comenzar a estudiar en México el derecho al agua, el cual será examinado en la segunda parte de este texto.

En ambos casos la aportación del derecho constitucional puede y debe ser muy cautelosa, puesto que los instrumentos jurídicos en la materia no están muy desarrollados. Le corresponde a la teoría del derecho público, en primer lugar, tomar en cuenta la evidencia empírica para demostrar la urgencia de articular una respuesta jurídica para necesidades humanas esenciales como lo son la alimentación y el agua. La idea es buscar la generación de reformas legislativas y administrativas para incorporar la discusión sobre los alimentos y el agua en el terreno de lo jurídico, de manera que a través de los instrumentos propios del derecho se pueda resolver la complicada problemática que está alrededor de esos temas.

* Este texto forma parte de un estudio más amplio, en curso de elaboración, dedicado al análisis de los derechos humanos en la Constitución mexicana. La versión completa será publicada en el primer semestre de 2004.

** Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

En referencia al derecho a la alimentación se podría decir para empezar que, como es bien sabido, las hambrunas han estado presentes en la historia reciente de un buen número de países; en México, aunque el fenómeno no alcanza las proporciones que tiene en otros países, actualmente muchas personas sufren de desnutrición y un número considerable de ellas muere por enfermedades relacionadas con el hambre.

La falta de alimento, la deficiente ingestión de calorías y la desnutrición, son fenómenos que afectan de forma directa el disfrute de casi todos los derechos fundamentales, además que tienen un impacto directo en el derecho a la salud, que sí se encuentra constitucionalizado en el artículo 4 de la Carta de Querétaro.

Uno de los máximos analistas del fenómeno de la hambruna es el muy reconocido economista Amartya K. Sen, Premio Nobel de Economía en 1998. Me basaré en su pensamiento para exponer algunas cuestiones generales, no de carácter jurídico, que configuran el contexto económico, social y político necesario para poder emprender adecuadamente el estudio del derecho a la alimentación.

2. *Hambrunas, población y democracia*

Lo primero que habría que decir es que el hambre no es, como podría pensarse, un fenómeno del pasado. Como escribe Amartya K. Sen: “En la actualidad no faltan acontecimientos terribles y desagradables pero uno de los peores es, sin duda alguna, el persistente problema general del hambre en un mundo que goza de una prosperidad sin precedentes... El hambre endémico y general causa, además, grandes sufrimientos en numerosas partes del mundo, debilitando a cientos de millones de personas y matando a una considerable proporción con inexorable regularidad estadística”.

Cuando se habla de temas relacionados con la alimentación, se suele citar la tesis de Malthus contenida en su *Ensayo sobre la población*, publicado en 1798, en el que se anticipaba que el crecimiento de la población sobrepasaría las capacidades productivas del planeta, particularmente en lo referido a los alimentos.

Las profecías de Malthus no se han cumplido, afortunadamente; pero es obvio que la población ha crecido diametralmente en los últimos siglos. La especie humana tardó millones de años en reunir la cantidad de 1,000 millones de personas en el planeta, pero solamente 123 años en llegar a los 2,000 millones, 33 años en llegar a los 3,000 millones, 14 años en llegar a los 4,000 millones y 13 años en llegar a los 5,000

millones (Sen, p. 256). ¿Esta cantidad de habitantes del planeta ha disminuido la existencia de alimentos para cada uno de ellos? La respuesta que ofrecen las más fiables estadísticas parece ser negativa. Por el contrario, con excepción del continente africano, la producción de alimentos ha crecido en todas las regiones del mundo y los precios de los alimentos básicos han disminuido en casi un 70% en los últimos 50 años (Sen, pp. 252-253).

De acuerdo con lo anterior, podemos afirmar que la violación del derecho a la alimentación se puede dar no por falta de alimentos, sino por falta de capacidad de alguna persona para hacerse con esos alimentos, ya sea que los produzca por sí misma o que los adquiera en el mercado; esto guarda relación con la organización general de carácter económico y político que se adopte, así como con las posibilidades de producción e intercambio con que cuente una persona.

Por su relación con el tema de los derechos fundamentales hay que poner de relieve el vínculo estrecho que existe entre el tipo de sistema político y la presencia de hambrunas. Sen afirma, con evidencia empírica contundente, que un sistema democrático por sí sólo (es decir, con independencia de las condiciones económicas del país de que se trate) puede hacer frente a una hambruna o incluso prevenirla. En democracia, sostiene, la amenaza de que se produzcan hambrunas en un país genera una presión enorme para los gobernantes, los cuales cuentan con fuertes incentivos para tratar de combatirlas o prevenirlas. Por otro lado, un sistema democrático permite un mayor acceso a la información, lo cual tiene una influencia decisiva en contra de las hambrunas; nuestro autor escribe (p. 223) que:

La libertad de prensa y la práctica de la democracia contribuyen de manera extraordinaria a sacar a relucir información que puede influir enormemente en las medidas que se adopten para prevenir las hambrunas (por ejemplo, la información sobre los efectos iniciales de las sequías y las inundaciones y sobre la naturaleza y las consecuencias del paro). La fuente más elemental de información básica procedente de zonas distantes sobre una amenaza de hambruna son los medios de prensa con iniciativa, sobre todo cuando hay incentivos —proporcionados por un sistema democrático— para sacar a la luz hechos que pueden resultar embarazosos para el gobierno (hechos que un gobierno autoritario tendería a censurar). En consecuencia, creemos que una prensa libre y una oposición política activas constituyen el mejor sistema de alerta inmediata que puede tener un país amenazado por hambrunas.

Después de haber hecho mención de estas cuestiones generales, corresponde examinar los fundamentos jurídicos del derecho a la alimentación, a efecto de conocerlos y poder precisar su alcance.

3. *El derecho a la alimentación como derecho fundamental*

Aunque ya existía una mención sobre el derecho a la alimentación en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948 (artículo 25.1), este derecho se comienza a regular de forma más detallada a partir de la expedición del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cuyo artículo 11 establece, en la parte que nos interesa en este momento, que:

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y para su familia, incluso *alimentación*, vestido y vivienda...
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 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 en los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.

A nivel regional, el derecho a la alimentación se reconoce por ejemplo en el artículo 12 del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como “Protocolo de San Salvador”, que ha sido ratificado por México; el texto del precepto mencionado es el siguiente:

1. Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual.
2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y erradicar la desnutrición, los Estados Partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor coo-

peración internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia.

El derecho a la alimentación también figura en algunos tratados sectoriales de derechos humanos, como por ejemplo en la Convención de los Derechos del Niño, cuyo artículo 27 hace referencia incluso a aspectos muy concretos relacionados con ese derecho; tal es el caso de la cuestión relativa a la pensión alimenticia que incumbe a las personas responsables del menor y para cuya eficaz cobertura la Convención instruye a los Estados para que promuevan la adhesión a los convenios internacionales o la concertación de dichos convenios, así como la concertación de cualesquiera otros arreglos apropiados, particularmente en el caso en que el responsable viva en un país distinto a aquel en el que vive el menor. La misma Convención se refiere a la obligación de los Estados Parte, de tomar medidas a fin de combatir la malnutrición, así como para asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, y sobre todo las ventajas de la lactancia materna (artículo 24, párrafo 2, incisos C y D).

De los preceptos que se acaban de mencionar se desprende que el derecho a la alimentación forma parte del concepto más amplio de “calidad de vida”, que se relaciona con el resto de los derechos sociales establecidos en la Constitución mexicana y en los instrumentos que conforman el derecho internacional de los derechos humanos.

También hay que destacar que, a partir de los textos que ya se han transcrito, tanto el Pacto Internacional como el Protocolo de San Salvador hacen referencia al importante tema de la producción y distribución de los alimentos, sin las cuales no se podrá satisfacer adecuadamente el derecho a la alimentación.

El derecho a la alimentación ha sido estudiado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU en su Observación General número 12, dictada en 1999, y cuyo objeto es precisar los alcances que se derivan del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Aparte de la Observación General número 12, es importante mencionar también que en el seno de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU se han preparado varios documentos a manera de informes de relatores especiales que precisan el alcance del derecho a la alimentación; dos especialmente relevantes por su carácter justamente informativo son el informe “El derecho a una alimentación adecuada y a no padecer hambre. Estudio actualizado sobre el derecho a la ali-

mentación” elaborado por el señor Absjorn Eide en el año de 1999 (figura en el documento E/CN.4/Sub.2/1999/12) y el informe “El derecho a la alimentación” preparado por el señor Jean Ziegler en el año de 2001 (figura en el documento E/CN.4/2001/53).

Se trata de dos de los varios documentos que tienen gran interés para el tema que se está estudiando, pues conjugan con mucha precisión las cuestiones empíricas y las normativas. Veamos con algún detalle su contenido antes de entrar el análisis de la ya mencionada Observación General número 12, que nos permitirá precisar el significado y alcances del derecho a la alimentación y las posiciones subjetivas que se derivan del mismo.

Hay que decir que ambos informes de los relatores especiales muestran muchos puntos de coincidencia, puesto que el de Ziegler —que es posterior en el tiempo— toma en cuenta casi todos los aspectos abordados por Eide y los desarrolla o pone al día.

4. *Cuestiones empíricas*

Eide comienza reconociendo que el combate al hambre ha fracasado en el mundo y que ello “constituye una de las deficiencias más graves del programa relativo a los derechos humanos” (párrafo 1). La Comisión de Derechos Humanos de la ONU, recuerda Eide, ha reafirmado que el hambre “constituye un ultraje y una violación de la dignidad humana” (párrafo 85).

En ambos informes se destaca que la cifra de personas que padece hambre en el mundo es de más de 800 millones (Eide, párrafo 3, Ziegler, párrafos 3 a 7). En los dos informes se aportan datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés), según los cuales 826 millones de personas padecen actualmente desnutrición crónica y grave. Esta cifra alcanza niveles dramáticos en Asia, en donde la sufre el 24% de la población (equivalente a unos 515 millones de personas) y en el África subsahariana, en donde la padece el 34% de la población (equivalente a uno 186 millones de personas). Una parte relevante de esas personas sufren lo que la FAO considera como “hambre extrema”, que es la que afecta a quienes ingieren menos de 300 calorías al día.

Estas cifras deben analizarse de forma conjunta con aquellas otras que nos dan cuenta de los efectos del hambre; así por ejemplo, entre las repercusiones de la malnutrición tenemos que 208 millones de personas padecen retraso de crecimiento, 50 millones están afectadas de daño

cerebral por carencia de yodo, 3 millones de niños están expuestos a riesgos de infección, ceguera y muerte por falta de vitamina A, 2,000 millones de personas están afectadas por falta de hierro y por anemia y así por el estilo (Eide, párrafo 14).

La malnutrición en la primera etapa de la vida (la que afecta a niños menores de 6 años) predetermina o “programa” a los individuos a padecer ciertas enfermedades durante toda su existencia y genera un ciclo biológico que limita las posibilidades de desarrollo de las personas y, en consecuencia, el goce de los derechos fundamentales (Eide, párrafos 20 y 21). La malnutrición afecta de manera más sensible a las mujeres y a las niñas, las cuales en los países en desarrollo comienzan embarazos precoces afectadas por desnutrición y dan a luz a niños que nacen con bajo peso; la malnutrición de la madre y del niño durante la lactancia puede ocasionar la presencia de enfermedades infecciosas y afectar el desarrollo encefálico de los menores (Eide, párrafo 23).

Es importante señalar la importancia que tiene la alimentación por medio de la leche materna, al menos hasta que los recién nacidos cumplan seis meses. De acuerdo con Eide (párrafo 26), “El Estado tiene la obligación de *respetar* el derecho de la mujer a proporcionar ese alimento y de *proteger y facilitar* las condiciones necesarias para que pueda hacerlo durante seis meses. Esto puede requerir medidas legislativas y de apoyo, que protejan a las madres de las situaciones que las obligan a suspender el amamantamiento y a utilizar alimentos alternativos, incluidos los sucedáneos de la leche materna...”. En el derecho mexicano, la fracción V del apartado A del artículo 123 constitucional garantiza algunas condiciones favorables para la mujer trabajadora durante el periodo de lactancia, aunque no lo define en cuanto a su extensión temporal.

El derecho a la alimentación se puede entender 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 corresponde 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” (Ziegler, párrafo 14).

El objetivo que busca alcanzar el derecho a la alimentación es la seguridad alimentaria, la cual se define según Eide como “el acceso de todas las personas en todo momento a los alimentos necesarios para una vida sana y activa. Alcanzar la seguridad alimentaria significa garantizar que se disponga de suficientes alimentos, que los suministros

sean relativamente estables y que quienes los necesiten puedan obtenerlos” (párrafo 60).

El logro de la seguridad alimentaria implica variaciones según la edad de los titulares del derecho a la alimentación; así por ejemplo, un lactante requiere de 300 calorías al día; a partir de los 1 o 2 años se requieren 1 000 calorías; a los 5 años se requieren 1 600 calorías por días y un adulto necesita entre 2 000 y 2 700 calorías al día, dependiendo de la región en la que habita y del trabajo que realiza (Ziegler, párrafo 15).

Eide concuye su informe con algunas recomendaciones, entre las que se pueden mencionar las siguientes:

- Los Estados deben elaborar indicadores nacionales sobre la inseguridad alimentaria, o ampliar los ya existentes;
- Se deben establecer mecanismos apropiados para manejar los aspectos técnicos relativos a la alimentación y nutrición; y
- En todos los países deben establecerse consejos nacionales de nutrición.

El informe de Ziegler precisa algunas de las cuestiones que se han mencionado en los párrafos anteriores. Así por ejemplo, Ziegler relaciona el tema del derecho a la alimentación con el derecho al agua potable y recuerda algunas cifras preocupantes: en todo el mundo más de 1,000 millones de personas no tienen conexión a una red moderna de abastecimiento de agua; 2,400 millones no disponen de instalaciones adecuadas de saneamiento; bastarían 10,000 millones de dólares al año para asegurar en poco tiempo que todas las personas del planeta tuvieran acceso al agua potable. Aunque pueda parecer una cifra aparatosa, Ziegler recuerda que esa cantidad es el equivalente de lo que los europeos se gastan en helados o la quinta parte de lo que los habitantes de los Estados Unidos gastan anualmente en alimentos para sus animales domésticos (párrafo 33).

Una cuestión que afecta al derecho a la alimentación es la que se refiere a la manipulación genética de los alimentos, técnica que se practica en varios países, generalmente sin control adecuado. Ziegler señala que el derecho a la alimentación supone el acceso a alimentos sanos, exentos de cualquier sustancia nociva, de forma que su ingestión no produzca resultados perjudiciales para la salud y el desarrollo de las personas (párrafo 73).

Para hacer realidad el derecho a la alimentación Ziegler indica que se tienen que superar obstáculos económicos y sociales; entre los de carácter social menciona varios, pero hay dos sobre los que conviene dete-

nerse pues tienen una especial relevancia para el caso de México. Ziegler menciona, con base en la “Declaración de la Cumbre Mundial de la Alimentación” (Roma, 1996) que la corrupción es una de las causas de la inseguridad alimentaria y pone varios ejemplos de países que han utilizado la ayuda internacional para alimentos en la compra de armas o bien los fondos destinados a ese objetivo han ido a parar a las cuentas personales de los gobernantes en turno (párrafo 75).

El otro obstáculo de carácter social que conviene mencionar es el que se refiere a la discriminación contra las mujeres, sobre el que también había reparado Eide en su informe; el problema, como ya se ha mencionado, es doble, ya que por una parte las mujeres y las niñas figuran entre las primeras víctimas de las hambrunas, mientras que por otra son las que transmiten las secuelas de la malnutrición de generación en generación (Ziegler, párrafo 78); por lo anterior, la lucha contra la discriminación de la mujer se puede constituir, simultáneamente, en una lucha por el derecho a la alimentación.

5. Cuestiones normativas

Aunque ya hay más de 20 países en cuyas constituciones se consagra el derecho a la alimentación o una norma similar (Ziegler, párrafo 52), se puede decir que las cuestiones normativas sobre el derecho a la alimentación se desprenden fundamentalmente de los textos internacionales a los que ya se ha hecho referencia, para cuya interpretación es indispensable atender al contenido de la Observación General número 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU.

La Observación General mencionada toma muchos elementos de la Observación General número 3, dictada por el mismo Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Observación General número 3 es la que define las obligaciones que para los Estados Parte se desprenden del contenido del Pacto; su contenido es de la mayor relevancia para entender la forma en que los derechos establecidos en el Pacto se pueden ir cumpliendo y para determinar las obligaciones que para los Estados se derivan del Pacto.

La OG número 12 comienza precisando que el derecho a la alimentación es de mucha importancia porque permite el pleno disfrute de todos los demás derechos, y precisa que es un derecho que corresponde a todas las personas, sin que quepa hacer ninguna distinción entre ellas (párrafo 1).

El derecho a la alimentación se proyecta sobre el concepto más amplio, fundamental para el tema de los derechos humanos, de la justicia social, “pues requiere la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas, en los planos nacional e internacional, orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los derechos humanos...” (párrafo 4).

El Comité reconoce que el origen del problema del hambre no está, como ya lo hemos visto al exponer las tesis sobre las hambrunas de Amartya Sen, en la falta de alimentos suficientes, sino “en la falta de acceso a los alimentos disponibles, por parte de grandes segmentos de la población del mundo entre otras razones, a causa de la pobreza” (párrafo 5).

El derecho a la alimentación no puede reducirse a un asunto de calorías, sino que comporta otros muchos factores. Por ejemplo, la obligación del Estado de adoptar medidas para mitigar el hambre en caso de desastre natural o de otra índole (párrafo 6).

El contenido básico del derecho a la alimentación, sostiene el Comité (párrafo 8), es el siguiente:

- La disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada;
- La accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos.

A partir de estas definiciones, el Comité aborda con mayor detalle el contenido básico del derecho en cuestión. Así por ejemplo, señala que por necesidades alimentarias “se entiende que el régimen de alimentación en conjunto aporta una combinación de productos nutritivos para el crecimiento físico y mental, el desarrollo y el mantenimiento, y la actividad física que sea suficiente para satisfacer las necesidades fisiológicas humanas en todas las etapas del ciclo vital, y según el sexo y la ocupación” (párrafo 9).

Al hablar de la ausencia de sustancias nocivas el Comité se refiere a los requisitos de inocuidad de los alimentos, lo que supone una serie de obligaciones tanto de los poderes públicos como de los particulares, a fin de evitar que los alimentos se contaminen por la adulteración, la mala higiene ambiental o la manipulación incorrecta en algún momento del ciclo de producción (párrafo 10).

La accesibilidad de los alimentos, según el Comité, debe entenderse de dos maneras: accesibilidad económica y accesibilidad física. La pri-