

# Seguridad Alimentaria y el Derecho a la Alimentación Adecuada

EDUARDO BIANCHI\*

CAROLINA SZPAK\*\*

**Resumen:** El término “seguridad alimentaria” está estrechamente ligado a la historia de los intentos por eliminar el hambre y la pobreza en el mundo después de la segunda guerra mundial. El concepto ha adquirido diferentes significados a lo largo del tiempo, hasta alcanzar el que actualmente tiene. Paralelamente, se desarrolló un enfoque de derechos humanos, que puso énfasis en el “derecho a una alimentación adecuada”. El trabajo delinea la historia de ambos términos y su vínculo actual, en el que se entiende que la seguridad alimentaria es un corolario del derecho a la alimentación. Ello tiene importantes implicancias para los hacedores de políticas, ya que este derecho económico se va incorporando en varios países en sus leyes fundamentales y, por lo tanto, se convierte en un derecho judicial.

**Palabras clave:** Seguridad alimentaria, derechos humanos, historia económica. Food security, Human Rights, Economic History. Segurança alimentar, direitos humanos, história econômica.

---

\* Doctorado en Desarrollo Económico. Master of Arts en Economía (Ph.D. Candidate, Graduate School of Arts and Sciences, New York University, Estados Unidos). Licenciado en Economía (Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Buenos Aires). Investigador de la Red LATN; Co Titular de la Cátedra OMC/FLACSO, profesor de la Universidad Nacional de Quilmes. Secretario de Industria y Comercio de la Nación, Ministerio de Industria (Octubre 2009 – Marzo 2012). Subsecretario de Política y Gestión Comercial Externa de la Nación, Ministerio de Industria (Diciembre 2008 – Octubre 2009). Consultor Internacional en Defensa Comercial. Subsecretario de Relaciones Económicas Internacionales, Ministerio de la Producción – Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (Diciembre 2005 – Diciembre 2007). Subsecretario de Gestión Comercial Externa de la Nación, Ministerio de Economía (2001). Consultor-Instructor de la Organización Mundial del Comercio (2005). Gerencia de Investigaciones y Estadísticas Económicas (1987 - 1991) del Banco Central de la República Argentina.

\*\*Doctorado en Economía en la Universidad Católica Argentina. Magister en Bussines Administration de la Universidad Austral. Licenciada en Economía graduada de la Pontificia Universidad de Buenos Aires. Profesora titular de la asignatura Microeconomía de la carrera de Administración de Empresas del Instituto Universitario Escuela Argentina de Negocios. Docente de asignaturas vinculadas con la Economía en la Pontificia Universidad Católica Argentina, la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales y en la Universidad Nacional de Tres de Febrero. Autora de varias publicaciones en el área. Subsecretaria de Comercio Exterior y Promoción Industrial del Municipio de Quilmes. Co-Directora del proyecto de investigación “Inserción Internacional a través de las cadenas globales de Valor: oportunidades para sectores productivos argentinos” en el Instituto Universitario Escuela Argentina de Negocios. Se desempeñó como Asesora en la Comisión de Industria del Cuerpo de Diputados del Congreso de la Nación y de la Subsecretaría de Industria del Ministerio de Producción de la Provincia de Buenos Aires. Secretaria de la Unión Industrial de Quilmes. Directora de Economía Regionales del Ministerio de Hacienda (Argentina).

## 1 INTRODUCCIÓN

El término “seguridad alimentaria” está estrechamente ligado a la historia de los intentos por eliminar el hambre y la pobreza en el mundo después de la segunda guerra mundial. El concepto ha adquirido diferentes significados a lo largo del tiempo; se ha estimado que en la literatura existen aproximadamente 200 definiciones y 450 indicadores de seguridad alimentaria (TOMA-BIANOV; SARAMEY, 2012). La preocupación inicial por la oferta mundial de alimentos se transformó gradualmente en un debate sobre una oferta de alimentos suficiente y adecuadamente distribuida para satisfacer las necesidades humanas. Desde una perspectiva estrecha, el significado de seguridad alimentaria fue evolucionando, tanto por eventos históricos como por la investigación académica, hasta alcanzar una definición multidimensional.

En forma paralela a este desarrollo conceptual, fue creciendo la preocupación por ampliar el alcance de los derechos humanos, a fin de poner en pie de igualdad los derechos económicos –entre ellos, el derecho a la alimentación– con los derechos civiles. La separación entre los derechos civiles, por un lado, y los derechos económicos, por el otro, se basaba en el argumento que los dos conjuntos de derechos eran de diferente naturaleza. Los derechos civiles eran considerados “absolutos” e “inmediatos”, mientras que los derechos económicos eran esencialmente programáticos y se realizaban gradualmente. Asimismo, se argumentaba que los derechos civiles eran “judiciables”, mientras que los derechos económicos eran esencialmente “aspiracionales”.

Desde los años ochenta empezó a trabajarse en un vínculo entre seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación. El proceso de traducir la seguridad alimentaria en políticas concretas, demandaba una identificación de las responsabilidades y las acciones del estado y de otros actores. La noción de una relación entre “tenedores de derechos” y “portadores

de deberes” resultó atractiva como un camino para alcanzar la seguridad alimentaria, esto es, llegar a ella ejerciendo legalmente el “derecho a la alimentación adecuada”.

En la próxima sección, delineamos el desarrollo del concepto de seguridad alimentaria, mientras que en la siguiente esbozamos la historia del derecho a una alimentación adecuada.

En la última sección abordamos el vínculo entre ambos conceptos, concluyendo con algunas reflexiones finales.

## **2 EL DESARROLLO DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA**

La segunda guerra mundial afectó la cadena de suministro de alimentos, por lo que varios países realizaron esfuerzos por aumentar su propia producción, a fin de reducir su dependencia del exterior. Después de la guerra, a ambos lados del Atlántico, los gobiernos decidieron apoyar su producción agrícola con el objeto de reforzar el autoabastecimiento y asegurar que no habría nuevamente una falta de alimentos. Estas políticas fueron tan exitosas que rápidamente la producción de alimentos excedió al consumo, creándose excedentes significativos hasta fines de los años 60.

A principios de los 70, las extremadamente malas condiciones climáticas que se registraron en varias regiones del mundo, resultaron en una reducción muy importante de la producción de alimentos, principalmente los cereales. Ello llevó a varios países a convertirse en importadores de alimentos, en un contexto de aumentos significativos de sus precios. En vistas de esta crisis alimentaria internacional, la Organización de las Naciones Unidas organizó una Conferencia Mundial sobre la Alimentación, que tuvo lugar en 1974 y en la que se aprobó un conjunto de recomendaciones relacionadas con lo que se llamó “seguridad alimentaria”, reconociéndola como una preocupación común. Esta primera conferencia mundial se concentró en los problemas de la producción, el comercio y las existencias globales, esto es, en la oferta adecuada de alimentos y en la estabilidad de dicha oferta a través de las reservas de alimentos.

En línea con la imagen de un mundo que se estaba moviendo hacia la escasez global de alimentos, esta cumbre definió seguridad alimentaria como la “disponibilidad, en todo momento, de provisiones mundiales adecuadas de alimentos para sostener una expansión continua del consumo y contrarrestar las fluctuaciones en la producción y los precios”. La seguridad alimentaria era entonces percibida principalmente como la disponibilidad de una oferta adecuada de alimentos en todo momento. Por lo tanto, todos los esfuerzos debían estar concentrados en aumentar la producción de alimentos y en asegurar su disponibilidad física, más allá de si las personas tenían acceso a ellos o no. En la práctica,

ello implicó que los esfuerzos en esta materia se centraran principalmente en la producción de alimentos y en los mecanismos de almacenamiento, a fin de compensar las fluctuaciones de la oferta global y asegurar la posibilidad de importar alimentos cuando fuera necesario.

El foco en la disponibilidad física de los alimentos comenzó a cambiar en los años 80, principalmente a partir del trabajo de Amartya Sen sobre la pobreza y las hambrunas, que mostraba cómo éstas se desarrollaban aún sin una disminución en la disponibilidad de alimentos (SEN, 1981). Alejado del concepto de seguridad alimentaria que se centraba en la oferta de alimentos, el trabajo de Sen puso el énfasis en el consumo y el derecho, dirigiendo la atención a la propiedad y el intercambio. Sen argumentó que durante las hambrunas, el principal problema no era la falta de alimentos, sino la imposibilidad de las personas pobres de acceder a ellos. Explicó que la mayoría de los casos de hambrunas no resultaba de personas que habían sido privadas de lo que tenían derecho, sino de personas que no tenían derecho a medios adecuados de supervivencia. De esta manera, el enfoque de Sen introdujo la dimensión del “acceso” en el debate sobre “seguridad alimentaria”.

En esta línea, una reformulación del término se produjo en 1983, en ocasión de la 22<sup>o</sup> Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), donde se planteó que el objetivo último de la seguridad alimentaria debería ser “asegurar que todas las personas tienen, en todo momento, un acceso tanto físico como económico a los alimentos básicos que necesitan”. Así, la seguridad alimentaria debería tener tres objetivos específicos: asegurar una producción adecuada de alimentos; maximizar la estabilidad de la oferta y asegurar el acceso a la oferta disponible por parte de quienes lo necesitaran. De esta manera, el concepto de seguridad alimentaria fue oficialmente extendido a fin de incluir el “acceso económico”, acercándolo a la agenda de reducción de la pobreza. Por su parte, en 1986 el Banco Mundial incorporó la noción de “alimentos adecuados”, al definir seguridad alimentaria como “el acceso de todas las personas, en todo momento, a suficientes alimentos para una vida activa y saludable” (BANCO MUNDIAL, 1986).

A pesar de estas reformulaciones, otras preocupaciones comenzaron a manifestarse, tales como la consideración de alimentos “seguros”, de un balance nutricional adecuado para una vida activa y saludable y del vínculo con las “preferencias” alimentarias, determinadas social o culturalmente. Comenzó también a reconocerse el rol de los micronutrientes y el de la utilización de los alimentos, entendiendo por esto último, temas como la higiene y la calidad del agua para cocinar.

Finalmente, en la Cumbre Mundial sobre Alimentación de 1996, considerada un hito en la historia de la seguridad alimentaria, se adoptó una nueva definición a nivel global, que es

actualmente la más aceptada y que es considerado como uno de los importantes logros de la cumbre. Reconociendo un enfoque multidisciplinario, se acordó que seguridad alimentaria existe “cuando todas las personas tienen acceso en todo momento, ya sea físico, social, y económico, a alimentos suficientes, seguros y nutritivos para cubrir sus necesidades nutricionales y las preferencias culturales para una vida sana y activa”.

Definida de esta manera, la seguridad alimentaria involucra cuatro “dimensiones o pilares”. La primera de ellas es la “disponibilidad”, esto es, la cantidad de alimentos que están presentes en un país, área, ciudad o familia, a partir de la producción interna, las importaciones, las existencias o la ayuda alimentaria. La segunda dimensión es el “acceso” o la habilidad de una familia para adquirir una cantidad adecuada de alimentos en forma regular, a través de compras, trueque, préstamos o asistencia alimentaria. Hay tres elementos en el acceso a los alimentos: el físico, el social y el económico. El aspecto físico es un tema logístico, por ejemplo, cuando la falta de transporte o su limitación entre dos regiones, impide el normal flujo de alimentos entre ellas. El aspecto social se refiere al hecho que, aún cuando los alimentos estén disponibles y haya recursos para adquirirlos, algunos grupos de la población tienen un acceso limitado por razones sociales, por ejemplo, por motivos de género. El aspecto económico se refiere a cuando los alimentos están disponibles y las familias tienen los recursos financieros para adquirirlos regularmente; aspecto determinado, entre otros factores, por el ingreso disponible, el precio de los alimentos y la provisión o el acceso a los programas de asistencia social.

La tercera dimensión de la seguridad alimentaria es la “utilización”. No es suficiente que los alimentos estén disponibles y sean accesibles a las familias para asegurar una dieta nutritiva y segura. Hay personas que, aún teniendo acceso a los alimentos, sufren de malnutrición, principalmente debido a una utilización incorrecta de los alimentos. Así, la utilización de los alimentos está relacionada con su preparación y conservación. Finalmente, la cuarta dimensión es la “estabilidad”, es decir, la seguridad alimentaria es una situación que debe ocurrir en forma permanente y ser sostenible. Esta dimensión permite distinguir, por un lado, entre inseguridad alimentaria crónica (una situación de largo plazo o persistente) y, por el otro, aquella transitoria (de corto plazo o temporaria).

### **3 EL DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA**

En forma paralela al desarrollo del concepto de seguridad alimentaria, se fue gestando una perspectiva de derechos humanos en aspectos relacionados al alivio del hambre y el acceso a una alimentación y nutrición adecuadas. La historia del derecho a una alimentación adecuada puede remontarse al discurso del Presidente Roosevelt ante el Congreso de Estados Unidos en 1941, cuando señaló las cuatro libertades básicas de la humanidad:

libertad de expresión, libertad de culto, libertad de vivir sin penuria y libertad de vivir sin miedo. Luego de la segunda guerra mundial, muchos países adhirieron a estas cuatro libertades, las que fueron incluidas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948 y cuyo Artículo 25 establece que “toda persona tiene el derecho a un nivel de vida adecuado, que le asegure a sí mismo como a su familia la salud, el bienestar, incluyendo la alimentación...”.

El siguiente paso en la historia del derecho a una alimentación adecuada fue su incorporación en tratados internacionales jurídicamente vinculantes, lo que ocurrió en 1966 cuando fue adoptado por el Pacto Internacional en Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). El Artículo 11 del Pacto reconoce el “derecho de todas las personas a un adecuado nivel de vida, incluyendo una alimentación adecuada” y el “derecho fundamental de cada persona a estar protegida del hambre”. El proceso de ratificación del PIDESC por parte de los países comenzó en 1976, momento a partir del cual el estado que lo suscribe es denominado “Estado parte con obligaciones legalmente vinculantes”. El trabajo académico brindó cierto entendimiento sobre el significado de las obligaciones de los estados que ratificaron el Pacto, planteando la existencia de tres niveles de obligaciones con respecto a los derechos especificados: respetarlos, protegerlos y cumplirlos.

En la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, donde se reelaboró la definición de seguridad alimentaria, se planteó que “...el derecho de todo persona a tener acceso a una alimentación segura y nutritiva, es consistente con el derecho a una alimentación adecuada...”. Una serie de eventos que tuvieron lugar luego de esta cumbre, condujeron a la Observación General 12, que interpreta el Artículo 11 del PIDESC respecto del derecho a una alimentación adecuada de la siguiente manera:

El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. El derecho a la alimentación adecuada no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. El derecho a la alimentación adecuada tendrá que alcanzarse progresivamente. No obstante, los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre [...].

En 2002, durante la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: Cinco Años Después, se alcanzó un acuerdo para elaborar unas “directrices voluntarias para la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada, dentro del contexto de la seguridad alimentaria nacional”. Ello llevó a la creación de un Grupo de Trabajo Intergubernamental

para elaborar dichas directrices, que fue considerado como el primer antecedente de un debate sustantivo y detallado sobre el derecho a una alimentación adecuada entre los gobiernos y la FAO, siendo también la primera vez que los gobiernos se pusieron de acuerdo en el significado del derecho a una alimentación adecuada.

Las Directrices Voluntarias fueron aprobadas durante la sesión 127<sup>o</sup> de la FAO en noviembre de 2004 y actúan de manera voluntaria, no siendo jurídicamente vinculantes, aunque se apoyan sobre el derecho internacional y proveen una guía sobre la implementación de las obligaciones existentes. La adopción de estas directrices, a 10 años de su lanzamiento, es considerada un logro histórico y de considerable interés para los defensores de los derechos humanos, ya que fue la primera vez que se acordó en el significado real de un derecho económico y sobre las recomendaciones de las acciones a llevar a cabo para su realización.

#### **4 EL VÍNCULO ENTRE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y EL DERECHOS A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA**

La relación entre la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación es fácilmente resumida por las Naciones Unidas cuando plantea que el corolario del derecho a la alimentación es la seguridad alimentaria, es decir, la seguridad alimentaria se desprende del derecho a la alimentación. A su vez, FAO señala que el derecho a la alimentación significa alcanzar la seguridad alimentaria. Así, el derecho a una alimentación adecuada es un objetivo práctico, además de moral, y también una obligación legal. El derecho reconoce una obligación imperativa a actuar, es decir, implica que otros tienen obligaciones específicas para asegurar su realización, específicamente los gobiernos. El derecho para una alimentación adecuada no conlleva la provisión de alimentos por parte del gobierno, excepto bajo ciertas circunstancias y en desastres naturales; el derecho a la alimentación puede ser visto como un “derecho a políticas” o como “un derecho a derechos”.

Es interesante notar que, aunque la seguridad alimentaria fue siempre considerada una preocupación global, las reglas internacionales reconocen al “país” como el actor individual, aunque luego se convoque a la coordinación a nivel global. En este contexto, el concepto del derecho a la alimentación requiere que los gobiernos cumplan con sus obligaciones sobre los derechos humanos, siendo este requerimiento consistente con la afirmación que la seguridad alimentaria es una responsabilidad de cada país y que cualquier plan para encarar la seguridad alimentaria es un desafío que debe ser articulado, diseñado y dirigido a nivel nacional. Estas obligaciones emanan de instrumentos internacionales como el PIDESC. Por tanto, a nivel nacional, alcanzar la seguridad alimentaria es el resultado de la realización de los derechos existentes, es decir, el derecho a la alimentación.

En este contexto, las obligaciones de los gobiernos implican el establecimiento de acciones institucionales concretas para asegurar la integración de este derecho en la legislación nacional, como puede ser en la constitución o en una ley marco. Este camino ha sido recorrido ya por numerosos países, como por ejemplo Sudáfrica, que en 1994 incluyó el derecho a la alimentación en el artículo 27 de su constitución. Del mismo modo, la constitución de Kenia, aprobada por referéndum en 2010, estableció el derecho a que toda persona “esté libre de hambre y tenga una adecuada alimentación de calidad aceptable”. Un estudio realizado en 2011 identificó 24 estados en donde el derecho a la alimentación era explícitamente reconocido, pese a que en la mitad de ellos era sólo el beneficio de un segmento de la población en particular (NACIONES UNIDAS, 2013).

Se considera que Brasil ha desarrollado una estructura institucional y legislativa comprehensiva para la realización del derecho a una alimentación adecuada, incluyendo además el objetivo explícito de avanzar en la realización de este derecho, enfatizando la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos y señalando que una adecuada alimentación es un derecho humano básico, inherente a la dignidad humana. Adicionalmente a Brasil, otros países como Bolivia, la República Democrática del Congo, República Dominicana, Ecuador, Kenia, Maldivas y Nigeria, han explicitado la garantía al derecho a una adecuada alimentación en sus constituciones nacionales de Leyes Básicas.

Es importante señalar que, una vez que el derecho a la alimentación es incorporado en la legislación nacional, pueda ser reclamado por mecanismos judiciales, extrajudiciales o administrativos. De esta manera, pueden generarse hechos como por ejemplo en la India, donde desde 2001 la Corte Suprema de Delhi ha venido tratando litigios de interés público respecto del derecho a la alimentación. Otro ejemplo puede encontrarse en Guatemala, donde en 2013 la Corte ordenó que el estado debía implementar medidas específicas para tratar los obstáculos estructurales que enfrentan los sujetos de derecho, especialmente los niños afectados por una crónica malnutrición y asegurar el disfrute de sus derechos, particularmente, el de una alimentación adecuada.

## **5 CONCLUSIÓN**

Actualmente, la seguridad alimentaria es el centro de preocupaciones nacionales y globales, cuya solución parece necesitar un enfoque holístico. Esta serie de preocupaciones incluyen cuestiones locales, como los servicios básicos, y también cuestiones globales, como el desarrollo ambientalmente sostenible, los recursos naturales, como el agua, el comercio mundial, el cambio climático y la trayectoria actual de la globalización. La consideración de todos estos aspectos podría requerir ampliar el concepto actual de seguridad alimentaria por uno más multifacético.

Por otro lado, el argumento a favor de un esquema de derechos humanos es que los objetivos políticos se modifican con los cambios de gobierno y las numerosas declaraciones de intentos de terminar con el hambre mundial y la pobreza no son legalmente vinculantes. Frente a ello, el imperativo de los derechos humanos basados en la dignidad humana, en cambio, presenta una consecuente obligación legal. A través de este enfoque, la eliminación de la pobreza pasa a ser una obligación internacional de los gobiernos. Así, visualizar a todos los seres humanos como poseedores de derechos económicos, puede ser el modo más efectivo de avanzar contra la pobreza. Pese ello, los derechos económicos continúan estando menos articulados conceptualmente que los derechos civiles.

Finalmente, es importante considerar que los gobiernos no son los únicos actores involucrados en solucionar el hambre y el acceso a los alimentos. Por ejemplo, cada segmento del sistema global de alimentación está crecientemente dominado por enormes corporaciones transnacionales, que monopolizan la cadena de valor de los alimentos, desde la producción, comercio y procesamiento hasta el marketing y venta minorista, reduciendo los márgenes de elección de productores agropecuarios y consumidores. Es por tanto necesario tratar también las responsabilidades éticas y de derechos humanos de estas grandes corporaciones multinacionales.

## REFERENCIAS

BANCO MUNDIAL. Poverty and hunger. **Issues and Options for Food Security in Developing Countries**, World Bank Policy Study, Febrero, 1986.

NACIONES UNIDAS. The right to food, report by the special rapporteur on the right to food. Commission on Human Rights, A/68/288, **Economic and Social Council**, Agosto, 2013.

SEN, Amartya. **Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation**. Oxford: Oxford University Press, 1981.

TOMA-BIANOV, Anamaria; SARAMET, Oana. The Concepts of food security and the right to safe food from the international and european perspective. En: **Bulletin of the Transilvania University of Brasov**, v. 5, n. 54, n.1, 2012, Series VII: Social Sciences and Law.

Submissão em: maio de 2016  
Pareceres favoráveis em: setembro de 2016