

CAPÍTULO PRIMERO

EL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN Y AL AGUA

Julia Gifra Durall

Susana Beltrán García

RESUMEN

La erradicación del hambre sigue siendo el mayor reto de la comunidad internacional. El hambre constituye una violación del derecho a la alimentación, también en su relación con el derecho al agua. Toda estrategia o política de erradicación del hambre y de cumplimiento del derecho a la alimentación y al agua debería respetar, por un lado, su contenido normativo fundamental y, por otro, atender ciertas recomendaciones que se desprenden de los órganos de control de Naciones Unidas. La alimentación y el agua son, ante todo, derechos humanos.

Palabras clave:

Hambre, derecho a la alimentación, derecho al agua.

Julia Gifra

Susana Beltrán

ABSTRACT

Eradicating hunger is still the biggest challenge of the international community. Hunger is a violation of the right to food, also in relation to the right to water. Any strategy or policy of eradicating hunger and fulfill the right to food and water should respect the fundamental normative content and addressing certain recommendations that emerge from the supervisory bodies of the UN. Food and water are primarily human rights.

Key words:

Hunger, right to food, right to water.

■ INTRODUCCIÓN

Los alimentos y el agua son bienes de primera necesidad, condición necesaria para la vida de las personas. No son bienes como cualquier otro, aunque con ellos se haga negocio, se especule y puedan ser fuente de ingresos⁽¹⁾.

El derecho a la alimentación está ampliamente reconocido en diversos tratados internacionales, y una comprensión correcta del mismo y su principal violación, el hambre, requiere considerar su interdependencia con el derecho humano al agua, ya que la falta de agua es una de las principales causas para la falta de alimentos y la subnutrición de las personas. Respecto a este último, a pesar de que existen interrogantes sobre sus contornos jurídicos y las obligaciones que comporta para los países, nadie duda de su importancia para garantizar la vida de las personas y, cómo no, la supervivencia de un país. El acceso al agua necesariamente forma parte de las medidas para combatir el hambre, hasta el punto de que no se puede garantizar el derecho humano a la alimentación sin asegurar, igualmente, el derecho humano al agua.

Ahora bien, los avances normativos que han consolidado no solo el reconocimiento de ambos derechos sino también su correcta interpretación contrastan fuertemente con su realización práctica. También los conocimientos científicos y los recursos económicos de los que disponemos en la actualidad contrastan con la realidad, ya que estos servirían, con creces, para afrontar los desafíos colectivos planteados tanto en el ámbito de la alimentación como del acceso al agua.

Sin embargo, la erradicación del hambre sigue siendo el mayor reto de la comunidad internacional, mucho más importante, aunque no se diga, que la superación de la crisis económica, la crisis financiera o la lucha contra el terrorismo. Es cierto que los desafíos contemporáneos están interrelacionados en una sociedad globalizada e interdependiente, pero las cifras del hambre en el mundo son más que ilustrativas. Según las estimaciones más recientes publicadas por la FAO, en el 2008 había 852 millones de personas que padecían hambre, dos mil millones que sufrían malnutrición y cerca de 6 millones de niños que fallecen cada año de malnutrición o enfermedades conexas que podrían evitarse⁽²⁾. La mayoría de personas se encuentran en Asia, pero es en África subsahariana donde la concentración entre el número de víctimas y población es mayor, y de estas la mayor parte se encuentran en zonas rurales. En

⁽¹⁾ Se habla así de bienes públicos globales para referirse a la comida y al agua. Véase por ejemplo AUSÍN, T., «El derecho a comer: los alimentos como bien público global», *ARBOR Ciencia, pensamiento y cultura*, clxxvi, 745, septiembre-octubre de 2010, pp. 1-12.

⁽²⁾ Vid. Informe sobre el estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2009: Crisis económicas: repercusiones y enseñanzas extraídas, FAO, Roma, 2009. No se disponen de datos ni estadísticas de los últimos tres años, 2009, 2010 ni 2011, ya que la FAO está revisando, a instancias de Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS), su metodología para la medición del hambre y la desnutrición.

la actualidad la cifra de personas que padecen inseguridad alimentaria alcanza ya los 1.000 millones de personas.

El hambre es por tanto uno de los rostros más crueles de la pobreza y, como señalara el antiguo relator de Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, es «una tragedia silenciosa que tiene lugar diariamente en un planeta agobiado por la riqueza»⁽³⁾. Sus causas no se encuentran en la falta de capacidad productiva ni en el aumento de población mundial. De hecho, la FAO y los sucesivos relatores de Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación han reconocido que la capacidad de producción agrícola es globalmente suficiente para satisfacer la demanda actual y futura y que las causas del hambre no se encuentran en el incremento de la población⁽⁴⁾, sino principalmente, en la falta de acceso de las víctimas a una alimentación adecuada, en forma crónica y en el largo plazo. Acceso que en los últimos años se ha visto especialmente dificultado en el contexto de la crisis alimentaria motivada por la volatilidad de los precios mundiales de los alimentos y la especulación⁽⁵⁾. Por consiguiente, el hambre no se debe a la falta de medios, sino a una distribución poco equitativa de los mismos y a la falta de voluntad política real para afrontarla.

El derecho a la alimentación y la lucha contra el hambre son dos caras de una misma moneda⁽⁶⁾ y configuran, en la actualidad, una obligación legal, jurídicamente obligatoria para todos los países que han ratificado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante PIDESC), entre ellos España y otros 159 estados en la actualidad⁽⁷⁾. Además, numerosos autores sostienen que el derecho a la alimentación no es solo una obligación convencional, sino también de derecho internacional general, ya que existe una práctica extendida y una *opinio iuris* de los estados que permite argumentar su naturaleza consuetudinaria. Así, por ejemplo, la Declaración de 1974 sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición es ilustrativa de este convencimiento de los estados. En esta se proclamaba ya en la década de los setenta que:

⁽³⁾ Informe del relator especial, Jean Ziegler, sobre el derecho a la alimentación, E/CN.4/2001/53, p. 3.

⁽⁴⁾ Informe del relator especial, Jean Ziegler, sobre el derecho a la alimentación, E/CN.4/2001/53, p. 3.

⁽⁵⁾ Así lo reconoce la misma FAO en su Informe sobre el estado de la inseguridad alimentaria en el mundo de 2011, dedicado íntegramente a los precios de los alimentos y su repercusión en la seguridad alimentaria mundial. Vid. Informe sobre el estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2011: ¿Cómo afecta la volatilidad de los precios a las economías nacionales y a la seguridad alimentaria?, FAO, Roma, 2011, pp. 1-62. También puede consultarse nota explicativa del relator especial sobre el derecho a la alimentación: «Especulación con las materias primas agrícolas y la crisis de los precios de los alimentos», 2010; así como algunas opiniones doctrinales: MARTÍN LÓPEZ, M. A., «El sometimiento de la especulación al derecho a la alimentación», Revista Electrónica de Estudios Internacionales, n.º 22, 2011, pp. 1-23.

⁽⁶⁾ AÑÓN ROIG, M. J., «El derecho a no padecer hambre y el derecho a la alimentación adecuada, dos caras de una misma moneda», Cursos de derechos humanos de Donostia-San Sebastián, vol. 3, 2002, pp. 285-318.

⁽⁷⁾ Estado de ratificaciones a 25 de enero de 2012. Se puede consultar en la página web del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, sección de Tratados.

Todos los hombres, mujeres y niños tienen derecho inalienable a no padecer de hambre y malnutrición, a fin de poder desarrollarse plenamente y conservar sus facultades físicas y mentales. La sociedad posee en la actualidad recursos, capacidad organizadora y tecnología suficiente y, por tanto, la capacidad para alcanzar esta finalidad. En consecuencia, la erradicación del hambre es objetivo común de todos los países que integran la comunidad internacional, en especial de los países desarrollados y otros que se encuentran en condiciones de prestar ayuda.

A esta perspectiva jurídica hay que añadir también una dimensión política que integra, evidentemente, connotaciones éticas y morales. La erradicación del hambre es por tanto también un compromiso político, y así ha quedado demostrado en las distintas cumbres mundiales sobre la alimentación organizadas por la FAO, en las que los estados han venido reafirmando una y otra vez su compromiso con el derecho a la alimentación, que finalmente se ha convertido en un objetivo mundial.

De este modo, las dimensiones jurídica y política son necesarias y complementarias en el estudio de una cuestión que presenta todavía una perspectiva difícil. Las proyecciones realizadas en cuanto a los avances y logros⁽⁸⁾ en la reducción del hambre reflejan resultados muy desiguales, ya que mientras en términos generales el hambre global, se afirma, ha disminuido desde 1990, permanecen y quedan regiones enteras sumidas todavía en situaciones graves. Así, mientras que los avances en países como China son evidentes y alcanzan hasta el 50 % de reducción de la población hambrienta, en otros países no solo no ha disminuido, sino que incluso la situación se ha agravado, debido, principalmente, a la existencia de conflictos armados⁽⁹⁾. Por ejemplo, según el IFPRI⁽¹⁰⁾, países como Burundi, Chad o la R. D. del Congo se encuentran en una situación alarmante y de emergencia alimentaria. Por otra parte, en los informes de evaluación anuales sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio elaborados por Naciones Unidas, se afirma que en 2011 la proporción de personas en el mundo que padecen hambre se ha estancado en un 16 %, y ello pese a la reducción de la pobreza en el mundo, por lo que la reducción general del número de personas pobres no ha traído consigo una reducción proporcional y acorde del número de personas hambrientas.

En este contexto, las perspectivas por alcanzar la erradicación del hambre son negativas y hay bastante escepticismo al respecto, de hecho, la crisis alimentaria re-

⁽⁸⁾ Página oficial sobre los ODM, sus avances y perspectivas en: <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Home.aspx>.

⁽⁹⁾ El informe Perspectivas de cosechas y situación alimentaria publicado por la FAO en febrero de 2009 identifica un total de 32 países en situación de crisis alimentaria con necesidades de ayuda externa, y de estos 32 países, 17 tienen como causa de la inseguridad y la situación de hambre la existencia de conflictos armados.

⁽¹⁰⁾ International Food Policy Research Institute, El desafío del hambre: domar la volatilidad excesiva y los picos de los precios alimentarios, Índice Global del Hambre, Dublin, 2011, pp. 1-60.

ciente ha provocado un sobreesfuerzo en esta tarea de reducción y, como no podría ser de otra forma, ha tenido un impacto evidente en la progresión de este objetivo.

Si a ello además añadimos el contexto general de crisis económica internacional ciertamente las perspectivas son pesimistas. De hecho, en la segunda evaluación parcial realizada en el 2010, el diagnóstico era el siguiente: «en aproximadamente dos tercios del tiempo previsto para alcanzar los Objetivos del Desarrollo del Milenio se han conseguido un tercio de las metas. Parece poco probable que en un tercio del tiempo se logren los dos tercios de los objetivos que faltan»⁽¹¹⁾. Por su parte, el informe de evaluación anual de Naciones Unidas del 2011 reconoce también en relación al hambre que «será difícil lograr la meta de reducir la cantidad de personas que pasan hambre en muchas de las regiones en desarrollo», y de forma especial señala y apunta al África subsahariana.

En definitiva, el hambre sigue siendo uno de los retos más importantes de la comunidad internacional y constituye una violación del derecho a la alimentación, también en su relación con el derecho al agua como se va a analizar a continuación.

El objetivo de este capítulo es, por un lado, definir el derecho a la alimentación desde la perspectiva jurídica y su relación con el derecho humano al agua, examinando los principales instrumentos internacionales, con especial atención al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Por otro, se analizan también algunas de las problemáticas relacionadas con la erradicación del hambre y la protección del derecho a la alimentación, poniendo un énfasis especial en el caso de España y sus retos y particularidades. Finalmente, el artículo acaba con una síntesis y prospectiva en la que se recogen ideas y estrategias en clave de futuro.

■ **CONTENIDO NORMATIVO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y AL AGUA**

■ **El derecho humano a la alimentación**

El derecho a la alimentación⁽¹²⁾ se recoge en numerosos tratados e instrumentos internacionales, de forma particular del ámbito de derechos humanos, pero también del derecho internacional humanitario⁽¹³⁾.

⁽¹¹⁾ Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2010, «Conclusiones», ONU.

⁽¹²⁾ Para análisis desde distintas perspectivas sobre el derecho a la alimentación, puede consultarse AA.VV., Seguridad alimentaria y políticas de lucha contra el hambre, Cátedra de Estudios sobre Hambre y Pobreza, Servicio Publicaciones de la Universidad de Córdoba y Oficina de Cooperación Internacional al Desarrollo, Córdoba, 2006, pp. 1-332; y también AA.VV., Derecho a la alimentación y soberanía alimentaria, Cátedra de Estudios sobre Hambre y Pobreza, Servicio Publicaciones de la Universidad de Córdoba y Oficina de Cooperación Internacional al Desarrollo, Córdoba, 2008, pp. 1-450.

⁽¹³⁾ En el derecho internacional humanitario (DIH) se establece la prohibición de hacer padecer hambre a las personas civiles como método de guerra en conflictos, tanto internacionales como internos, así como la prohibición de atacar, destruir o inutilizar bienes necesarios para la supervivencia de la población civil, entre ellos, cosechas, alimentos o reservas de agua

En ocasiones, este reconocimiento se realiza de forma implícita o indirecta como parte integrante y condición previa para la realización de otros derechos humanos como pueden ser el derecho a la vida o el derecho a un nivel de vida adecuado⁽¹⁴⁾. Y en otras, de forma explícita como sucede en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Dispone el artículo 11:

1. Los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. 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.*

La Observación General n.º 12 sobre el derecho a la alimentación de 1999⁽¹⁵⁾ dispone que este:

potable. Véase Protocolo Adicional I relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, artículo 54, y Protocolo Adicional II relativo a la protección de las víctimas de conflictos armados sin carácter internacional, artículo 14. Se prevé también la protección de determinados colectivos como los prisioneros de guerra que tienen derecho a sus raciones de alimentos y agua diaria, o bien las mujeres embarazadas y los niños con sus necesidades alimenticias particulares, véase III Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra, art. 20, 23, 46, 89 y 127.

⁽¹⁴⁾ Así, por ejemplo, conforme al artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), «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...». O bien, conforme al artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño, todos los niños tendrán derecho «a un nivel de vida adecuado para el desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social».

⁽¹⁵⁾ Observación General n.º 12 sobre el derecho a una alimentación adecuada (art. 11), Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, E/C.12/1999/5, 12 de mayo de 1999.

...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 contenido del derecho a la alimentación consta de varios elementos. En primer lugar, la *accesibilidad*, entendida desde una doble perspectiva, económica y física. Por *accesibilidad económica* se entiende que «los costos financieros personales o familiares asociados con la adquisición de los alimentos necesarios para un régimen de alimentación adecuado deben estar a un nivel tal que no se vean amenazados o en peligro la provisión y la satisfacción de otras necesidades básicas»⁽¹⁶⁾; en otros términos, que el precio de los alimentos debe ser razonable y asequible, y que no ponga en peligro el disfrute de otros derechos básicos. Por *accesibilidad física* se entiende que «la alimentación adecuada debe ser accesible a todos, incluidos los individuos físicamente vulnerables, tales como los lactantes y los niños pequeños, las personas de edad, los discapacitados físicos, los moribundos y las personas con problemas médicos persistentes tales como los enfermos mentales»⁽¹⁷⁾.

Sin duda la accesibilidad comporta la existencia de un segundo elemento, la *disponibilidad* previa de alimentos, entendida como «las posibilidades que tiene el individuo de alimentarse ya sea directamente, explotando la tierra productiva u otras fuentes naturales de alimentos, o mediante sistemas de distribución, elaboración y de comercialización que funcionen adecuadamente y que puedan trasladar los alimentos desde el lugar de producción a donde sea necesario según la demanda»⁽¹⁸⁾.

Un tercer elemento constitutivo del derecho a la alimentación es la *adecuación*. Este elemento comprende tres aspectos. Por un lado, comporta que un individuo debe disponer de alimentos en cantidad y calidad suficientes según sus circunstancias y necesidades alimentarias, teniendo en cuenta por tanto la edad de las personas a lo largo de su ciclo vital, su salud, sexo, ocupación, etc. Por otro, la adecuación comprende la calidad, que alude a la inocuidad de los alimentos, es decir, que estos no deben ser nocivos sino que deben ser seguros para el consumo humano. Por último, la adecuación integra la dimensión cultural de la alimentación, ya que esta debe ser adecuada para una cultura determinada, y eso significa que «hay que tener también en cuenta, en la medida de lo posible, los valores no relacionados con la nutrición que se asocian a los alimentos y el consumo de alimentos»⁽¹⁹⁾, valores desde el punto de vista religioso o cultural.

⁽¹⁶⁾ Observación General n.º 12 sobre el derecho a una alimentación adecuada (art. 11), Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, E/C.12/1999/5, 12 de mayo de 1999.

⁽¹⁷⁾ *Ibid.*, párr.

⁽¹⁸⁾ *Ibid.*, párr.

⁽¹⁹⁾ Observación General n.º 12 sobre el derecho a una alimentación adecuada (art. 11), Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, E/C.12/1999/5, 12 de mayo de 1999, párr. 11.

■ El derecho humano al agua

Por otro lado, como se ha señalado, la correcta comprensión del derecho a la alimentación requiere considerar también su interdependencia con otros derechos y en particular con el derecho humano al agua⁽²⁰⁾. Nos encontramos aquí con un derecho no regulado de forma expresa en los tratados internacionales pero sí reconocido de forma implícita.

El alto comisionado de las Naciones Unidas ha sostenido⁽²¹⁾, con acierto, que el derecho al agua prioriza el uso del agua para la agricultura cuando sea necesario para prevenir el hambre, en sintonía con la Observación General n.º 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que considera que deben priorizarse, respecto de otros usos, los recursos hídricos necesarios para evitar el hambre.

La citada observación sobre el derecho humano al agua establece que este es «el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico»⁽²²⁾. Esta interpretación formulada en 2002 es de suma importancia, ya que el Comité considera que este derecho, pese a no estar reconocido explícitamente en el Pacto, forma parte de los artículos 11 y 12, esto es, del derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado y del derecho a la salud. De esta forma, el Comité introduce el derecho al agua en un tratado internacional de amplio alcance tanto por los potenciales Estados partes, que pueden ser todos, como por el contenido, y lo hace interpretando el alcance de los artículos 11 y 12.

El derecho al agua se entiende al agua potable y además el Comité considera que es condición para la realización de otros derechos como el de la alimentación puesto que esta se necesita para producir alimentos. No obstante, como se ha señalado, aunque se priorice el acceso al agua para fines personales y domésticos, también hay primar los recursos hídricos necesarios para evitar el hambre y las enfermedades. Por este motivo es vital garantizar un acceso sostenible a los recursos hídricos con fines agrícolas para el ejercicio del derecho a una alimentación adecuada asegurando que todos los agricultores, especialmente los más desfavorecidos, accedan de forma equitativa al agua y a sus sistemas de gestión (puntos 6 y 7).

⁽²⁰⁾ Derecho al agua y derecho a la alimentación están estrechamente relacionados como todos los derechos humanos fundamentales, solo que en este caso la interdependencia es evidente y necesaria. Cualquier política destinada a reforzar el derecho a la alimentación ha de preservar el agua, y al revés.

⁽²¹⁾ Folleto informativo n.º 35 sobre El derecho al agua, alto comisionado de las Naciones Unidas, 2011, p. 13.

⁽²²⁾ «Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales», Observación General n.º 15 (2002): El derecho al agua, E/C. 12/2002/11, 20 de enero de 2003.

Más allá de esta protección e interpretación convencional del derecho al agua a través del PIDESC, ha sido determinante la inclusión de su estudio en el ámbito de los mecanismos de protección del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Ello ha supuesto, a juicio de A. Salado, que este derecho «ha empezado su singladura para su reconocimiento normativo como un derecho autónomo a nivel universal»⁽²³⁾. De ello no cabe duda ya que, finalmente, la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó, el 28 de julio de 2010, que «el derecho al agua potable y saneamiento es un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos»⁽²⁴⁾. Es más, en nuestra opinión, dicho reconocimiento transforma un derecho humano emergente en un derecho consolidado⁽²⁵⁾.

El calificativo de esencial para todos los derechos podría situarlo, asimismo, en una categoría especial de normas de derecho internacional denominadas de *ius cogens* o derecho imperativo, en el que el acceso al agua constituiría un requisito previo para toda política cuyo fin fuese erradicar el hambre. Desde esta posición en la jerarquía normativa, podría ser conflictiva la cuestión de la priorización sobre los usos del agua. Muchas explotaciones agrícolas e industriales dependen en grado extremo del agua; ¿cuáles deben ser las primeras en tener acceso? Antes, además, habría que garantizar el consumo humano para proteger la vida, siguiendo la tesis mantenida entre otros en la Observación General n.º 15 o en el *Informe del alto comisionado de Naciones Unidas de 2011* en el que el derecho al agua se entiende debe priorizar el uso personal y doméstico así como toda acción tendente a evitar el hambre. Desde esta perspectiva habría que destinar, en primer lugar, agua para usos agrícolas que aseguren la nutrición de las personas⁽²⁶⁾.

Otro aspecto a tener en cuenta en la prelación y usos del agua es el de la equidad. En el *Informe del alto comisionado 2007* se establece que el acceso al agua ha de ser equitativo, esto es, en igualdad de condiciones y sin discriminación, debiéndose dar prioridad a los colectivos más desfavorecidos⁽²⁷⁾ en la línea interpretativa iniciada en la Observación General n.º 15. Igualmente, las directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada que se aprobaron por el Consejo de la FAO en 2004 abundan en la misma dirección.

⁽²³⁾ SALADO, A.: «Derechos económicos, sociales y culturales. Derecho a un nivel de vida adecuado», Los derechos humanos aquí y ahora, 60 años después de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid, 2008, p. 67.

⁽²⁴⁾ El derecho humano al agua y el saneamiento, A/RES/64/292, 3 de agosto de 2010.

⁽²⁵⁾ Ver con más detalle los trabajos del Grupo: «Guarantee access to water for all and the right to water», 6th World Water Forum, Marsella, 12-17 de marzo de 2012, accesible en <http://www.worldwaterforum6.org/en/>.

⁽²⁶⁾ El derecho al agua..., op. cit. p. 13.

⁽²⁷⁾ Informe del alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el alcance y el contenido de las obligaciones pertinentes en materia de derechos humanos relacionadas con el acceso equitativo al agua potable y el saneamiento que imponen los instrumentos internacionales de derechos humanos, A/HRC/6/3, 16 de agosto de 2007.

■ Obligaciones de los Estados

La naturaleza jurídica de los derechos económicos, sociales y culturales y su protección⁽²⁸⁾ se ha cuestionado durante décadas sobre la base de una relativa y criticable distinción con los derechos civiles y políticos y la doctrina de las generaciones, que ha establecido sus principales diferencias⁽²⁹⁾. Es cierto que las hay, y que desde un punto de vista de su reconocimiento histórico y jurídico existen matices, pero no es menos cierto que todos los derechos humanos son interdependientes e indivisibles y que no existe jerarquía entre ellos, tal y como se ha afirmado y consolidado en numerosas resoluciones y tratados adoptados y ratificados por parte de los estados de la comunidad internacional⁽³⁰⁾.

Además, en la actualidad, el debate sobre la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales⁽³¹⁾ y la dicotomía con los derechos civiles y políticos parece haberse superado, ya que el Protocolo al Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales de 2008 ha sido un gran logro para quienes defienden el valor jurídico de estos derechos al permitir su exigencia a través de denuncias individuales.

- *En cuanto al derecho a la alimentación*

En la teoría de los derechos humanos, los titulares de las obligaciones son principalmente los Estados, sujetos de derecho internacional con capacidad de obligarse mediante la ratificación de tratados. Las obligaciones de estos en relación al derecho a la alimentación son las de respetar, proteger y cumplir⁽³²⁾. Se reconoce el carácter gradual y progresivo y también ciertos elementos y dimensiones de efecto inmediato. A efectos de exposición y para

⁽²⁸⁾ CANÇADO TRINDADE, A. A.: «La protección internacional de los derechos económicos, sociales y culturales», serie: Estudios de derechos humanos, tomo i, 1994, pp. 1-16.

⁽²⁹⁾ SAURA, J.: «La exigibilidad jurídica de los derechos humanos: especial referencia a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC)», *El tiempo de los derechos*, n.º 2, 2011, pp. 1-16.

⁽³⁰⁾ Declaración y Programa de Acción de Viena, A/CONF.157/23, 12 de julio de 1993, La Declaración del Milenio, A/RES/55/2, 13 de septiembre de 2000; Documento Final de la Cumbre Mundial del 2005, A/RES/60/1, de 24 de octubre 2005.

⁽³¹⁾ Véase ABRAMOVICH, V. y COURTIS, C.: *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Ed. Trotta, Madrid, 2002, pp. 1-254.

⁽³²⁾ Sobre el contenido y las obligaciones internacionales del derecho humano a la alimentación, vid. folleto informativo n.º 34 sobre El derecho a la alimentación adecuada, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas en colaboración con la FAO, junio de 2010, pp. 1-59; MARTÍN LÓPEZ, M. A.: «Reflexiones sobre el contenido del derecho a la alimentación», en AA. VV., *Seguridad alimentaria y políticas de lucha contra el hambre: seminario internacional sobre seguridad alimentaria y lucha contra el hambre*, Cátedra de Estudios sobre Hambre y Pobreza, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba y Oficina de Cooperación Internacional al Desarrollo, Córdoba, 2006, pp. 131-138; VILLAN, C.: «Obligaciones derivadas del derecho a la alimentación en el derecho internacional», en AA. VV., *Derecho a la alimentación y soberanía alimentaria*, Cátedra de Estudios sobre Hambre y Pobreza, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba y Oficina de Cooperación Internacional al Desarrollo, Córdoba, 2008, pp. 45-77, y del mismo autor:

una mayor claridad cabe diferenciar el contenido general, el carácter progresivo y el carácter inmediato de las obligaciones derivadas del derecho a la alimentación.

1. Obligaciones generales

Los distintos órganos de tratados de Naciones Unidas han interpretado de forma coherente que todos los derechos humanos imponen un conjunto de obligaciones generales con independencia de su clasificación teórica. A saber, estas obligaciones son las de respetar, proteger y facilitar, y se aplican a unos y otros derechos en diferente grado, buscando el balance justo entre una mayor o menor intervención del poder público.

- a) Respetar el derecho a la alimentación. La obligación de respetar significa que los Estados deben abstenerse de interferir en el disfrute del derecho a la alimentación o de limitarlo. Por consiguiente, no deben adoptar ninguna medida que comporte o tenga como resultado impedir el acceso a los alimentos como, por ejemplo, suspender programas o legislaciones. La obligación de respetar se predica en relación a los propios órganos o instituciones públicas del Estado.
- b) Proteger el derecho a la alimentación. La obligación de proteger exige que los Estados impidan los abusos de los derechos humanos que provengan de tercera partes; es decir, los países deben impedir que empresas o particulares priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada. Deben velar, por ejemplo, porque terceras partes no contaminen el agua o la tierra o porque los alimentos y su llegada a los sitios de distribución se correspondan con unos requisitos de calidad y garantías si estos provienen de terceros agentes.
- c) Facilitar el derecho a la alimentación. La obligación de facilitar el derecho a la alimentación implica que los Estados deben adoptar medidas para realizar y facilitar su disfrute; es decir, los países deben ser proactivos y deben adoptar medidas positivas para facilitar y hacer efectivo el derecho a la alimentación. Como es lógico, el derecho a la alimentación y la lucha contra el hambre requiere de políticas públicas concretas, de inversiones específicas del Estado que garanticen el acceso a los alimentos necesarios para la población. También el sector privado juega un papel fundamental en este ámbito que, como cualquier otro, ha entrado en la lógica del mercado y del negocio y, desde una perspectiva positiva, también suple en muchos casos o llega, mejor dicho, allí donde a veces la Administración no alcanza. Aun así, como se ha señalado, es obligación del Estado garantizar que terceras partes no impidan el acceso ni dificulten el ejercicio de este derecho.

Las medidas a las que se refieren estas obligaciones tienen en algunos casos un carácter inmediato, mientras que en otras responden al principio de progresividad.

2. Obligaciones de carácter gradual y progresivo

En efecto, el PIDESC recoge en su artículo 2.1 la realización gradual de los derechos enunciados, de modo que los Estados disponen de un margen de acción a la hora de hacerlos efectivos en la medida de sus posibilidades. Se estipula expresamente en el citado artículo que:

Cada uno de los Estados partes 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.

A partir de esta disposición, y en comparación con el Pacto de Derechos Civiles y Políticos que establece obligaciones inmediatas y de resultado, se entiende que el PIDESC prevé esencialmente obligaciones de comportamiento, es decir, los Estados partes en el tratado no tienen que garantizar un resultado específico pero sí deben comportarse de una determinada manera hasta alcanzar progresivamente la realización efectiva de los derechos.

De este modo, el principio de progresividad se aplica a los derechos reconocidos en el PIDESC y en base a este los países deberán realizar y asumir sus obligaciones de forma paulatina. Ante las dudas que ciertamente plantea una mala interpretación del mismo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ya aclaró con acierto en su Observación General n.º 3 de 1990 *relativa a la índole de las obligaciones de los Estados partes en el Pacto* que este principio no debía llevar a equívocos en cuanto al contenido y naturaleza de las obligaciones⁽³³⁾.

⁽³³⁾ Dice la Observación: «El concepto de progresiva efectividad constituye un reconocimiento del hecho de que la plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales en general no podrá lograrse en un breve período de tiempo. En este sentido, la obligación difiere de manera importante de la que figura en el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos e incorpora una obligación inmediata de respetar y garantizar todos los derechos pertinentes. Sin embargo, el hecho de que la efectividad a lo largo del tiempo, o en otras palabras progresivamente, se prevea en relación con el Pacto no se ha de interpretar equivocadamente como que priva a la obligación de todo contenido significativo. Por una parte, se requiere un dispositivo de flexibilidad necesaria que refleje las realidades del mundo real y las dificultades que implica para cada país el asegurar la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. Por otra parte, la frase debe interpretarse a la luz del objetivo general, en realidad la razón de ser, del Pacto, que es establecer claras obligaciones para los Estados partes con respecto a la plena efectividad de los derechos de que se trata. Este impone así una obligación de proceder lo más expedita y

Se reconoce y admite que los Estados pueden tener condicionantes económicos y limitaciones de recursos que pueden suponer un retraso en el cumplimiento pleno de las obligaciones relativas al derecho a la alimentación, pero ello no puede comportar una demora excesiva ni tampoco puede significar que el Estado no tengan que hacer nada hasta que no cuente con recursos suficientes. Bien al contrario, el principio de progresividad aplicado al derecho a la alimentación significa que el Estado ha de demostrar que está haciendo todo lo posible hasta donde alcanzan los recursos disponibles para lograr la plena realización de este derecho, para respetar, proteger y cumplir con el mismo y, de forma especial, garantizar un mínimo nivel indispensable para que la población no padezca hambre.

3. Obligaciones de carácter inmediato

Esta realización gradual, por tanto, debe hacerse compatible con ciertas obligaciones de carácter inmediato que el Comité ha reiterado y expuesto tanto en la citada Observación General n.º 3 como en su Observación n.º 12 *sobre el derecho a la alimentación*. Así, el principio de progresividad se ve limitado por ciertas obligaciones que no aceptan el condicionante «en la medida de sus posibilidades», a saber:

- a) Obligación de *adoptar medidas* poco después de la entrada en vigor del Pacto –artículo 2 (1)–⁽³⁴⁾. Se trata así de conseguir que el plazo en el que se pretende garantizar el derecho a la alimentación sea razonable y que en el proceso se vayan adoptando medidas tendentes a la plena realización del derecho. Algunos ejemplos son analizar y evaluar el estado del hambre en un país sobre la base de datos y estadísticas fiables o aprobar leyes o programas.
- b) Obligación de garantizar el ejercicio de los derechos protegidos *sin discriminación*⁽³⁵⁾, entendiéndose por tal la distinción, exclusión o restricción hecha en base a distintos motivos que pueden ser raciales, de idioma, de edad o de otro orden que tengan como propósito obstaculizar el igual ejercicio del derecho a la alimentación y su acceso.
- c) Aplicabilidad «inmediata» de determinadas disposiciones por órganos judiciales y otros en los ordenamientos jurídicos internos –artículos 3, 7 (a) (i); 8, 10 (3), 13 (2) (a), (3) y (4), y 15 (3)–⁽³⁶⁾.
- d) Obligación general de buscar constantemente la realización de los derechos consagrados *sin retrocesos*⁽³⁷⁾, es decir, los Estados no deben permi-

eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo. Además, todas las medidas de carácter deliberadamente retroactivo en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga», en Observación General n.º 3 sobre la índole de las obligaciones de los Estados partes (artículo 11 [2] del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), 1990, párr. 9.

⁽³⁴⁾ Observación General n.º 3, op.cit., párr. 2 y 3.

⁽³⁵⁾ *Ibid.*, párr. 1.

⁽³⁶⁾ *Ibid.*, párr. 5.

⁽³⁷⁾ Observación General n.º 3, op.cit., párr. 9.

tir que el nivel garantizado o existente del derecho a la alimentación sea objeto de medidas regresivas, a menos que haya razones que lo justifiquen en cada contexto particular.

- e) *Obligaciones mínimas* en relación con todos los derechos consagrados y, en caso de no cumplimiento, obligación de probar que «el máximo de los recursos disponibles» (a nivel nacional así como mediante la cooperación y asistencia internacional) fue utilizado, o se intentó, para la realización de los derechos consagrados (artículos 11, 15, 22 y 23 del Pacto)⁽³⁸⁾. Se persigue con ello que todos los derechos cuenten en su protección con un nivel esencial y mínimo, y que no haya grandes desigualdades en el avance de todos ellos. Estas obligaciones básicas mínimas suponen en el ámbito del derecho a la alimentación garantizar al menos lo básico y esencial para proteger a la población contra el hambre. Precisamente, la Observación General n.º 12 explica en este aspecto que el Pacto se viola cuando un Estado no garantiza un nivel mínimo que proteja a su población contra el hambre⁽³⁹⁾.
- f) La dimensión gradual que tienen los derechos sociales vinculada a la disponibilidad económica de los países hace que su satisfacción sea vulnerable en tiempos de crisis económica global como la que nos afecta desde 2008. En estas circunstancias de ajuste y recesión económica, existe la *obligación de proteger los sectores y miembros más vulnerables de la sociedad* por medio de programas específicos (Observación General n.º 3 de 1990)⁽⁴⁰⁾.

Tanto la Observación General n.º 3 como la n.º 12 distinguen al determinar qué acciones u omisiones constituyen una violación de los derechos reconocidos en el PIDESC entre la falta de capacidad de un Estado y la falta de voluntad, y de ahí que se exija al Estado que demuestre que ha utilizado todos los recursos de que dispone, incluyendo aquí la solicitud de asistencia internacional.

- *En cuanto al derecho humano al agua*

Al igual que el derecho a la alimentación, en el ámbito del derecho humano al agua se sigue el mismo esquema de obligaciones y se aplica también la misma lógica e interpretación sobre el principio de progresividad y las obligaciones graduales e inmediatas. Unas breves particularidades, teniendo en cuenta que las consideraciones apuntadas en el epígrafe anterior parecen adecuadas para el derecho humano al agua.

En concreto y en el ámbito de las obligaciones internacionales, es natural el reclamo del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales para que los Estados cooperen, bien absteniéndose de utilizar medidas que impidan que

⁽³⁸⁾ *Ibid.*, párr. 9 y 13.

⁽³⁹⁾ Observación General n.º 12, *op.cit.*, párr. 17.

⁽⁴⁰⁾ *Ibid.*, párr. 12.

otro país pueda garantizar el derecho al agua, bien evitando que en su territorio se realicen prácticas que pongan en peligro el acceso a los recursos hídricos de los demás. Se trata de una modalidad de colaboración muy básica asentada en el principio de no perjudicar con los propios actos los recursos naturales de los otros países. Como bien se señala en la Observación General n.º 15, este principio general del medio ambiente enlaza con los enunciados en la *Convención sobre el derecho de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación* de 1997. La misma, aunque no haya entrado en vigor, asienta obligaciones fundamentales para la protección de los recursos hídricos compartidos que naturalmente han de ser compatibles con el derecho al agua, por ejemplo, la obligación de no causar daños sensibles, de cooperar o de utilizar el recurso compartido de forma equitativa y razonable de tal manera que se tengan en cuenta las poblaciones que dependen del curso de agua en cada Estado.

Por otra parte, en la Observación General n.º 15 se advierte que el agua «no debe utilizarse jamás como instrumento de presión política y económica». Esta prohibición tiene ciertos efectos en el plano internacional. El Proyecto de artículos sobre responsabilidad internacional establece que no se permiten las contramedidas (las cuales se definen por ser medidas de presión orientadas a que el Estado infractor asuma los compromisos que había dejado de cumplir) que afecten a obligaciones establecidas para la protección de los derechos humanos fundamentales u otras normas que emanan de normas imperativas. Por lo tanto, es compatible con la institución de la responsabilidad de forma que una contramedida consistente en la desviación de un caudal de un curso de agua compartido entre varios países que dejara sin abastecer a la población de cualquiera de las orillas del curso sería una medida contraria al derecho internacional, tanto desde la perspectiva del derecho humano al agua como desde la responsabilidad internacional.

Finalmente, en su relación con el derecho a la alimentación, la Observación General n.º 15 aborda en un apartado aparte lo que considera el contenido mínimo del derecho al agua que deben cumplir los Estados, y además, de forma inmediata. En concreto, deben garantizar el acceso a la cantidad mínima de agua necesaria para el uso personal y doméstico de la población y prevenir las enfermedades; asegurarse de que el agua potable la reciben todos, en especial, los grupos más vulnerables; que la distribución se efectúe de forma equitativa, razón por la cual los países han de aprobar planes nacionales que lo garanticen, y vigilar el grado de cumplimiento de este derecho y aprobar medidas preventivas que sirvan para controlar enfermedades mediante unos sistemas de saneamiento adecuados. En particular, el Estado español, en tanto que parte del PIDESC, ha de atender, en consecuencia, a estas obligaciones.

Analizado el régimen jurídico del derecho humano a la alimentación y al agua, conviene a continuación abordar algunos de los retos actuales, tanto a nivel mundial como a nivel del Estado español, en relación con su cumplimiento y respeto.

■ RETOS SOBRE EL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN Y AL AGUA

■ Desde la perspectiva de la comunidad internacional

- *La erradicación del hambre*

Como se ha apuntado en la introducción, el reto más importante en relación a la alimentación es la reducción del hambre en el mundo, ya que no solo las cifras son alarmantes, –cerca de 1.000 millones de personas– sino que constatan, de forma desalentadora, la paradoja de cómo un derecho tan ampliamente establecido y reconocido por los países es tan fuertemente vulnerado. Tal contraste entre el marco jurídico y la realidad revela que la realización del derecho a la alimentación y el derecho al agua requieren impulsos adicionales y esfuerzos veraces por parte de todos los Estados. Es en este contexto donde hay que apuntar iniciativas de la comunidad internacional para erradicar el hambre como son los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la meta de reducción para el 2015.

Fue precisamente en la Declaración y el Plan de Acción adoptados en la Cumbre Mundial del 2006 donde se fijó por primera vez el objetivo político de reducir a la mitad los casos de malnutrición en el mundo, reto que después quedó recogido en los ODM que, como es sabido, derivan de la Declaración del Milenio aprobada en la Cumbre Mundial de la Asamblea General en el año 2000. En dicha resolución se reafirmaban, por un lado, los valores y principios de la Carta de las Naciones Unidas y, por otro, se planteaba una ordenación de todos los acuerdos establecidos en las numerosas conferencias mundiales organizadas por Naciones Unidas y centradas, de forma particular, en el desarrollo social.

En concreto, se fijaban ocho objetivos, relacionados todos ellos y desglosados en 18 metas y 48 indicadores de seguimiento, alcanzables en el plazo máximo de 2015: 1) erradicar la pobreza y el hambre; 2) lograr la enseñanza universal; 3) promover la igualdad de género y empoderar a las mujeres; 4) reducir la mortalidad infantil; 5) mejorar la salud materna; 6) combatir el VIH/sida; 7) garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, y 8) desarrollar una asociación global para el desarrollo⁽⁴¹⁾. En particular, la erradicación de la pobreza

⁽⁴¹⁾ La importancia de los mismos reside en que representan por primera vez un esfuerzo de compromiso político universal así como una racionalización de las metas y retos establecidos en las cumbres celebradas durante las últimas décadas. Aún así, las críticas planteadas sobre los mismos son numerosas, desde que son simples instrumentos de perpetuación del sistema neoliberal, con sus principales instituciones internacionales, hasta que toman como premisa cifras poco fiables, entre otras que de forma pormenorizada el profesor Pérez de Armiño desgana en un interesante artículo sobre la materia. Véase PÉREZ DE ARMIÑO: «Los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una visión crítica de sus implicaciones para la lucha contra el hambre y para el derecho a la alimentación», en AA. VV.: Derecho a la alimentación

se articula en dos metas e interesa particularmente la segunda que enuncia la erradicación del hambre como objetivo político mundial: la reducción a la mitad del porcentaje de personas que padecen hambre.

El contenido de este objetivo toma como año de referencia 1990 y como meta temporal el año 2015 y consiste, tal y como aparece en la Declaración, en reducir a la mitad el porcentaje de personas hambrientas. Es preciso señalar que esta meta cuantitativa es menos ambiciosa que la dispuesta en la Cumbre Mundial de la Alimentación celebrada en Roma en 1996, por cuanto aspira a reducir a la mitad el porcentaje de personas hambrientas y no, como se hacía en Roma, el número total de personas. En cifras, el compromiso de la Cumbre de Roma suponía descender hasta 412 millones de personas. Sin embargo, el ODM 1 supone en cifras bajar a 585 millones.

- *La agenda de los relatores especiales del derecho a la alimentación*

Siendo este el principal reto y prioridad de los Estados, desde el sistema de protección de Naciones Unidas se han apuntado también otras problemáticas relacionadas con la erradicación del hambre. En concreto, los relatores especiales del Consejo de Derechos Humanos⁽⁴²⁾ –también denominados procedimientos especiales y definidos como un conjunto heterogéneo de expertos independientes, relatores, grupos de trabajo o representantes especiales⁽⁴³⁾– han realizado una labor fundamental a la hora de examinar e informar públicamente sobre otras situaciones y desafíos vinculados al derecho a la alimentación y al agua.

El mandato sobre el derecho a la alimentación se remonta al año 2000 en el marco de la antigua Comisión de Derechos Humanos, que nombró un primer relator especial, inicialmente por un periodo de tres años que con posterioridad se ha venido renovando hasta nuestros días⁽⁴⁴⁾. Los primeros informes

y soberanía alimentaria, Cátedra de Estudios sobre Hambre y Pobreza, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba y Oficina de Cooperación Internacional al Desarrollo, Córdoba, pp. 163-199.

⁽⁴²⁾ En el sistema de protección universal de los derechos humanos existen, como es sabido, muchos mecanismos de garantía que pueden sistematizarse según si son convencionales – previstos en las principales convenciones internacionales y supervisados por los órganos de tratados– o bien mecanismos no convencionales, en el sentido de que no están previstos en ningún tratado sino que derivan de la práctica internacional desarrollada por órganos creados en virtud de la Carta de Naciones Unidas. Entre estos destacan de forma especial los establecidos en el seno del Consejo de Derechos Humanos que, desde el 2006, reemplazó a la antigua Comisión.

⁽⁴³⁾ GIFRA, J.: «La reforma de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos: ¿una mejora de los mecanismos extraconvencionales?», Anuario de Derechos Humanos Nueva Época, vol. 10, 2009, pp. 223-261.

⁽⁴⁴⁾ El primer relator fue el profesor Jean Ziegler que ocupó su cargo desde el año 2000 hasta el 2008. El renovado Consejo de Derechos Humanos, mediante la resolución 6/2, de 27 de septiembre de 2007, actualizó el mandato inicial y nombró un nuevo relator, Olivier de Schutter, que asume actualmente su cargo.

del relator especial abordaban, como es lógico, cuestiones introductorias relativas al contenido del derecho a la alimentación, su historia y protección normativa⁽⁴⁵⁾, así como otras cuestiones como la justicia y exigibilidad del derecho a la alimentación y su progresividad, reconociendo en su momento, en el 2002, sus dificultades y carencias ya que por entonces el Comité de derechos Económicos, Sociales y Culturales no tenía la posibilidad de recibir ni dar respuesta a quejas individuales⁽⁴⁶⁾. Vacío, no obstante, que el propio relator suplió mediante la creación de un mecanismo de denuncias sobre el derecho a la alimentación que le podían ser remitidas y que perdura actualmente⁽⁴⁷⁾.

Tras estos tres primeros informes centrados en la naturaleza y concepto del derecho a la alimentación, el profesor Ziegler fue profundizando distintos temas y cuestiones pendientes. De hecho, el relator había identificado ya en su segundo informe algunos ámbitos concretos que afectaban, y afectan, directamente o tienen una incidencia evidente en el derecho a la alimentación⁽⁴⁸⁾ y que en los sucesivos informes fue abordando de forma amplia. Es el caso del acceso a la tierra y al crédito. Partiendo de la realidad de que el hambre es principalmente un problema de las zonas rurales y que en estas la gran mayoría de la población no tiene acceso a la tierra ya sea por corrupción o porque no existe un sistema ordenado de censos, de títulos de propiedad y de permisos de labranza, o bien porque existe una alta concentración de propiedad de tierras agrícolas que no están en manos de quienes las trabajan, lo cierto es que el antiguo relator propuso la necesidad de afrontar una reforma agraria justa y transparente que fuese redistributiva y garantizase el acceso a la tierra como uno de los principales elementos para erradicar el hambre en el mundo. Y a ello dedicó varios informes, en particular el del 2002, que en síntesis defendía el acceso a la tierra y la reforma agraria como elementos fundamentales del derecho a la alimentación y sugería prestar más atención al concepto de soberanía alimentaria y a las reivindicaciones de los campesinos sin tierra, basándose en las reformas ya impulsadas y realizadas en varios países que habían comportado efectivamente una mejora en la situación de muchas personas⁽⁴⁹⁾.

A esta cuestión hay que añadir también muchos otros temas entre los que destacan el género y la alimentación o el papel de las empresas multinacionales⁽⁵⁰⁾,

⁽⁴⁵⁾ Informe del relator especial, Jean Ziegler, sobre el derecho a la alimentación, A/56/210, de 23 de julio de 2001 y E/CN.4/2001/53, de 7 de febrero de 2001.

⁽⁴⁶⁾ La creación del grupo de trabajo para la elaboración de un protocolo facultativo al PIDESC fue en el año 2003.

⁽⁴⁷⁾ Informe del relator especial, Jean Ziegler, sobre el derecho a la alimentación, E/CN.4/2002/58, de 10 de enero de 2002.

⁽⁴⁸⁾ Informe del relator especial, Jean Ziegler, sobre el derecho a la alimentación, E/CN.4/2001/53, de 7 de febrero de 2001, párr. 68.

⁽⁴⁹⁾ Informe del relator especial, Jean Ziegler, sobre el derecho a la alimentación, A/57/356, de 27 de agosto de 2002.

⁽⁵⁰⁾ Informe del relator especial, Jean Ziegler, sobre el derecho a la alimentación, A/58/330, de 28 de agosto de 2003.

la relación existente entre el derecho a la alimentación y el derecho al agua⁽⁵¹⁾, el comercio de pescado y la industria pesquera⁽⁵²⁾, la seguridad alimentaria y la soberanía⁽⁵³⁾, las responsabilidades extraterritoriales de los estados⁽⁵⁴⁾, el derecho de los pueblos indígenas a la alimentación y la responsabilidad de las organizaciones internacionales con respecto al derecho a la alimentación⁽⁵⁵⁾. Sobre esta última cuestión, el antiguo relator planteó en su momento una denuncia abierta en contra de los modelos económicos de desarrollo promovidos por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio, ya que entendía que ponen en peligro el derecho de los pequeños agricultores a la alimentación.

A la larga lista de temas evaluados por el antiguo relator destaca también el impacto de la globalización sobre el derecho a la alimentación⁽⁵⁶⁾, el derecho a la alimentación de los niños⁽⁵⁷⁾, el impacto de los biocombustibles en el derecho a la alimentación⁽⁵⁸⁾, los refugiados y el derecho a la alimentación⁽⁵⁹⁾.

El nuevo relator nombrado en el 2008 ha mantenido una cierta continuidad con la labor de su predecesor, aun si el inicio de su mandato se ha visto marcado por la crisis alimentaria, lo que le ha llevado a tener que dedicar su primer informe al derecho a la alimentación, la especulación y la crisis mundial de los precios de alimentos⁽⁶⁰⁾. Sin embargo, ello no ha impedido que efectivamente haya profundizado en algunos de los temas ya apuntados por el profesor Ziegler como, por ejemplo, el impacto de las regulaciones internacionales relativas al comercio y la responsabilidad de la OMC en cuanto al derecho a la alimentación⁽⁶¹⁾. Así mismo, el actual relator ha profundizado en distintas

⁽⁵¹⁾ Informe del relator especial, Jean Ziegler, sobre el derecho a la alimentación, E/CN.4/2003/54, de 10 de enero de 2003.

⁽⁵²⁾ Informe del relator especial, Jean Ziegler, sobre el derecho a la alimentación, A/59/385, de 27 de septiembre de 2004.

⁽⁵³⁾ Informe del relator especial, Jean Ziegler, sobre el derecho a la alimentación, E/CN.4/2004/10, de 9 de febrero de 2004.

⁽⁵⁴⁾ Informe del relator especial, Jean Ziegler, sobre el derecho a la alimentación, E/CN.4/2005/47, de 24 de enero de 2005.

⁽⁵⁵⁾ Informe del relator especial, Jean Ziegler, sobre el derecho a la alimentación, A/60/350, de 12 de septiembre de 2005.

⁽⁵⁶⁾ Informe del relator especial, Jean Ziegler, sobre el derecho a la alimentación, E/CN.4/2006/44, de 16 de marzo de 2006.

⁽⁵⁷⁾ Informe del relator especial, Jean Ziegler, sobre el derecho a la alimentación, A/HRC/4/30, de 19 de enero de 2007.

⁽⁵⁸⁾ Informe del relator especial, Jean Ziegler, sobre el derecho a la alimentación, A/62/289, de 22 de agosto de 2007.

⁽⁵⁹⁾ Informe del relator especial, Jean Ziegler, sobre el derecho a la alimentación, A/HRC/7/5, de 10 de enero de 2008.

⁽⁶⁰⁾ Informe del relator especial, Jean Ziegler, sobre el derecho a la alimentación, A/HRC/9/23, de 8 de septiembre de 2008.

⁽⁶¹⁾ Al respecto ha dedicado un informe completo a la relación entre los acuerdos concertados en el marco de esta organización, en particular el Acuerdo sobre la Agricultura, y la obligación de los miembros de la OMC de respetar el derecho humano a una alimentación adecuada. Defiende que si el comercio mundial debe contribuir a la realización del derecho

cuestiones como por ejemplo los derechos sobre las tierras o la tenencia y las concentraciones de propiedad, en tanto que reto actual. De hecho, desde el 2006 la tendencia apunta a un fenómeno de adquisiciones o arrendamientos de tierras en gran escala, que, como es lógico, genera dificultades y abusos especialmente para los campesinos pobres de muchos países afectados por el hambre⁽⁶²⁾.

Por otra parte, el actual relator no solo ha dado continuidad a temas ya tratados por el antiguo profesor Ziegler sino que ha abordado e incorporado nuevos elementos de estudio y análisis⁽⁶³⁾, como, por ejemplo, las políticas de semillas y la necesidad de mejorar la biodiversidad de la agricultura y fomentar la innovación⁽⁶⁴⁾, o el papel que desempeñan los compradores de productos básicos, las empresas elaboradoras de alimentos y los minoristas, es decir, la agroalimentación y el derecho a la alimentación⁽⁶⁵⁾, así como temas más novedosos como los que ocupan sus dos últimos informes. Por un lado, la agroecología y sus ventajas como sistema de explotación agrícola y de producción de

a la alimentación no puede tratar a los productos agrícolas como cualquier otro producto básico, sino que debe atender a sus particularidades y permitir a los países en desarrollo proteger sus productos y productores agrícolas de la competencia de los agricultores de los países industrializados. Véase Informe del relator especial, Olivier de Schutter, sobre el derecho a la alimentación, A/HRC/10/5/Add.2, de 4 de febrero de 2009.

⁽⁶²⁾ Es lo que algunos críticos han denominado acaparamiento de tierras. Se calcula que entre 15 y 20 millones de hectáreas de tierras agrícolas de países en desarrollo han sido objeto de transacciones o negociaciones con inversores extranjeros desde 2006 hasta el 2009. Al respecto, el relator actual ha presentado un conjunto de principios mínimos y de medidas que deben tenerse en cuenta para respetar los derechos humanos en este contexto de compraventa y transacciones comerciales de tierras agrícolas. Estos principios van dirigidos tanto a los Estados receptores como a los inversionistas, y su principal objetivo es «lograr que las negociaciones que preceden a las adquisiciones y arrendamientos de tierras cumplan una serie de requisitos de forma, como la participación de las comunidades locales con conocimiento de causa. También tratan de lograr una distribución adecuada de los beneficios y establecen la condición de que dichas operaciones sean compatibles en toda circunstancia con las obligaciones de derechos humanos de los Estados». Algunos de estos principios son la participación de las comunidades locales en las negociaciones, el consentimiento libre, previo e informado de las comunidades afectadas, la regulación y las excepciones en los desalojos forzosos, que los ingresos generados por el acuerdo de inversión beneficien a la población local y que contribuyan a la generación de empleo, entre otras recomendaciones presentadas de forma ordenada en el anexo del citado informe. Conviene señalar que este tema sigue motivando preocupación especialmente por la presión ejercida sobre grupos vulnerables como los pueblos indígenas, los pequeños agricultores y grupos especiales como los pastores, pequeños ganaderos y pescadores, y prueba de ello es un nuevo informe dedicado a esta cuestión del acceso a la tierra del 2010. Véanse Informe del relator especial, Olivier de Schutter, sobre el derecho a la alimentación, A/HRC/13/33/Add.2, 28 de diciembre de 2009, e Informe A/65/281, 11 de agosto de 2010.

⁽⁶³⁾ Las áreas de trabajo y toda la información, así como la agenda y contribuciones del relator en conferencias internacionales o misiones a países, puede consultarse en su página web oficial: <http://www.srfood.org>.

⁽⁶⁴⁾ Informe del relator especial, Olivier de Schutter, sobre el derecho a la alimentación, A/64/170, 23 de julio de 2009.

⁽⁶⁵⁾ Informe del relator especial, Olivier de Schutter, sobre el derecho a la alimentación, A/HRC/13/33, 22 de diciembre de 2009.

gran sostenibilidad y productividad⁽⁶⁶⁾; por otro, el análisis de cómo mejorar la forma de acceso de los agricultores a los mercados y el desarrollo de mercados locales y regionales en pequeña escala⁽⁶⁷⁾.

Para terminar y a fin de comprender adecuadamente la importancia de todos estos informes y de las problemáticas enunciadas, conviene señalar dos consideraciones. En primer lugar, todos los informes en este caso de los dos relatores especiales deben valorarse y entenderse de forma conjunta, que no aislada, ya que, por un lado y como se ha visto, se mantiene una cierta continuidad temática y, por otro, todos ellos conforman una especie de corpus que se va construyendo año tras año de forma coherente para ir abordando los avances y dificultades que se plantean en cuanto al derecho a la alimentación.

En segundo lugar, es preciso aclarar que los relatores especiales de Naciones Unidas no interpretan el contenido jurídico de las normas dispuestas en los pactos ni amplían ni estrechan las obligaciones previstas o su interpretación. Sin embargo, los avances conceptuales y prácticos aportados en el ámbito del derecho a la alimentación tienen un gran valor para la realización y el logro de este derecho, y también para dar respuestas a los principales problemas que deben afrontarse y que no siempre encuentran en la regulación internacional una respuesta adecuada. Es el caso de la crisis alimentaria y la especulación y volatilidad de los precios y del acaparamiento de tierras, entre otras cuestiones que gracias al trabajo de los relatores se incorporan a la agenda de los Estados y de los órganos de protección de derechos humanos.

■ Desafíos particulares en el caso de España

Como es lógico, todas estas cuestiones y retos a nivel mundial no afectan por igual a todos los países, sino que cada uno presenta sus rasgos específicos, por lo que conviene ahora centrar la mirada en el caso particular de España.

En términos generales, el número de ratificaciones de tratados de derechos humanos de España es acorde y coherente con lo que cabe esperar de un Estado del contexto geopolítico europeo, es decir, miembro de la Unión Europea y del Consejo de Europa. España por tanto ha ratificado los principales convenios de ámbito regional, la Convención Europea de Derechos Humanos de 1950 y la Carta Europea de Derechos Fundamentales anexa al Tratado de Lisboa, en vigor desde el 2009 como texto jurídicamente vinculante.

⁽⁶⁶⁾ Sobre este tema el relator, por un lado, justifica la agroecología en términos conceptuales y de encaje con el derecho a la alimentación y, por otro, define las políticas públicas y las prioridades y cambios que cabe plantear para adoptarla como nuevo sistema. Véase Informe del relator especial, Olivier de Schutter, sobre el derecho a la alimentación, A/HRC/16/49, 20 de diciembre de 2010.

⁽⁶⁷⁾ Informe del relator especial, Olivier de Schutter, sobre el derecho a la alimentación, A/66/262, 29 de agosto de 2011.

Además, España es parte también de la gran mayoría de tratados universales de derechos humanos⁽⁶⁸⁾; lo es por ejemplo del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales desde 1976 y en la actualidad ocupa la posición de Estado miembro del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Ha sido también el primer país europeo en ratificar el Protocolo Facultativo del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que reconoce la competencia del Comité para recibir comunicaciones y quejas individuales⁽⁶⁹⁾.

Desde el punto de vista del reconocimiento normativo, la Constitución española no dispone de una protección explícita del derecho a la alimentación ni del derecho humano al agua, sino que estos se derivan del derecho a la vida y a la integridad física reconocido en el artículo 15, el cual dispone: «Todos tienen derecho a la vida y a la integridad física y moral...». Los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución deben interpretarse, como es sabido, a la luz de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y de los tratados y acuerdos internacionales. El artículo 45.2 de la Constitución establece 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 y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva».

Por otro lado, en el caso español, algunas competencias de las áreas relativas a los derechos económicos, sociales y culturales se encuentran descentralizadas desde el Estado central a las 17 comunidades autónomas. Así mismo, España en tanto que Estado miembro de la Unión Europea comparte con esta ciertos ámbitos competenciales. Como es sabido, el Tratado de Lisboa ofrece, por primera vez, una sistematización de las competencias de la Unión Europea y los Estados miembros, diferenciando competencias exclusivas, compartidas y de coordinación y dotando a los principios de proporcionalidad y subsidiariedad de un contenido más claro, a la vez que permite, en relación a este último, un control político *ex ante* por parte de los parlamentos nacionales. Sucede así, por ejemplo, que determinados ámbitos como agricultura y pesca que guardan una estrecha relación con el derecho a la alimentación son competencia compartida entre la Unión Europea y los Estados miembros, y conocida es la política agrícola común ejercida en este sentido. También en el ámbito del agua existe un programa de actuación que se remonta ya a la década de los setenta y que ha tenido desarrollos más amplios con el establecimiento de una política de aguas sostenible, que se ha concretado en diversos actos legislativos como la Directiva 2000/60/CE del Parlamento y el Consejo.

De este modo, los ámbitos relacionados con el ejercicio del derecho humano a la alimentación y al agua pueden encontrarse en algunos aspectos

⁽⁶⁸⁾ Con algunas excepciones como puede ser la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares.

⁽⁶⁹⁾ El Protocolo se abrió a la firma en el 2009 y está a la espera de su entrada en vigor cuando alcance el número de ratificaciones necesarias.

descentralizados ya sea a nivel autonómico y local o bien compartidos a nivel de la Unión Europea. Se pone así de manifiesto la complejidad particular del Estado español en la que es evidente que no siempre el ejercicio de competencias en los ámbitos de los derechos económicos, sociales y culturales y temas estrechamente relacionados recaen en una única administración. Pese a ello, el Estado tiene la obligación de respetar, proteger y realizar los derechos humanos en el nivel local, autonómico y nacional sin discriminación, así como en el nivel internacional. En este sentido, la singularidad estriba en destacar que el Estado español, en tanto que garante de la protección del derecho humano a la alimentación y el derecho humano al agua, es un caso complejo y que, pese a ello, debe asumir la responsabilidad en el ámbito internacional en virtud de los tratados que ratifica así como de su pertenencia a organizaciones internacionales como la Unión Europea. Esta responsabilidad alcanza, por un lado, a sus entes descentralizados regionales o locales y, por otro, se extiende más allá de sus fronteras y cabe exigirle responsabilidades extraterritoriales. Desde esta perspectiva los retos y desafíos son evidentes.

En este contexto parece adecuado centrarse en tres cuestiones y exponer, en primer lugar, la visión oficial presentada por el propio Estado español en cuanto al cumplimiento del derecho humano a la alimentación y al agua, ante los órganos de control internacionales, en particular, ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas. En segundo lugar cabe plantear algunas consideraciones relativas a los entes descentralizados, y por último, hay que hacer referencia a las responsabilidades extraterritoriales del Estado español.

- *El último informe periódico ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 31 de enero de 2011*

En el marco de sus obligaciones internacionales y, en particular, del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, España debe presentar de forma periódica informes de seguimiento ante el Comité. Sin que sea el objetivo de este capítulo analizar la sucesión de informes periódicos presentados por España, sí parece oportuno detenerse en el contenido del último informe⁽⁷⁰⁾ en tanto que fuente de información verídica y oficial sobre el estado actual del respeto y cumplimiento de los derechos contemplados en el Pacto, en particular, alimentación y agua.

El informe ha sido objeto de discusión durante el período de sesiones celebrado en Ginebra los días 30 de abril a 18 de mayo de 2012 y, pese a que no están disponibles todavía las observaciones ni conclusiones sobre el

⁽⁷⁰⁾ Quinto informe presentado por España en aplicación del Pacto Internacional de derechos Económicos, Sociales y Culturales, de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto, E/C.12/ESP/5, de 31 de enero de 2011.

mismo al cierre de este artículo⁽⁷¹⁾, sí puede consultarse el informe oficial y la lista de preguntas que el Comité esperaba ver ampliadas antes de la comparecencia de la delegación española en el período de sesiones previsto⁽⁷²⁾, así como, también, informes paralelos presentados desde instancias de la sociedad civil o la institución del Defensor del Pueblo que han servido para ampliar y comprender de forma correcta otras dimensiones y cuestiones que o bien se omiten en los informes oficiales o bien no quedan suficientemente contempladas⁽⁷³⁾.

España se posiciona en relación al cumplimiento y respeto del derecho a la alimentación, en la perspectiva de la cooperación al desarrollo, es decir, de Estado que a través de su política oficial al desarrollo contribuye al avance del derecho a la alimentación y a la lucha contra el hambre en el mundo. En tanto que país impulsor a nivel internacional de iniciativas para promover el derecho a la alimentación, hay que destacar, ciertamente, los esfuerzos del Gobierno español en su estrategia en el ámbito de la erradicación del hambre, que se articula a través del Plan de Cooperación Internacional 2009-2012⁽⁷⁴⁾. En este se reconoce la importancia de la seguridad alimentaria y nutricional y destaca también en el contexto específico de la crisis alimentaria mundial que la cooperación oficial española ha aumentado su financiación, destinando 286 millones de euros para agricultura, nutrición y seguridad alimentaria en terceros países. Y se ha comprometido a destinar 200 millones anuales para luchar contra el hambre en los próximos cinco años⁽⁷⁵⁾.

Por otro lado, en cuanto al derecho humano al agua, España ha sido uno de los países impulsores del reconocimiento del derecho de acceso al agua potable y al saneamiento en la Asamblea General de Naciones Unidas, así como uno de los promotores para el establecimiento de un mandato temático sobre el este derecho, asumido hoy en día por la relatora especial Catarina de Albuquerque. Así mismo, el ya citado *Plan director de cooperación española 2009-2012* incorpora como una de sus prioridades sectoriales el derecho al agua y al saneamiento.

⁽⁷¹⁾ Este capítulo cierra su redacción definitiva el 15 de junio de 2012.

⁽⁷²⁾ E/C.12/ESP/Q/5, 2 de septiembre de 2011.

⁽⁷³⁾ Por ejemplo, Lista de cuestiones en respuesta al «Quinto informe periódico del Estado de España», documento elaborado para la reunión del grupo de trabajo previa al período de sesiones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Centro por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Observatorio de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1 de abril del 2011; Contribución del Defensor del Pueblo Español para el examen del «Quinto informe periódico de España ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales», de 14 de marzo de 2012, pp. 1-16; Informe conjunto al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Examen del «Quinto informe periódico de España», 48.ª sesión del CESCR, presentado por 19 organizaciones, de mayo 2012, pp.1-50.

⁽⁷⁴⁾ Plan director de la cooperación española 2009-2012, Ministerio de Asuntos Exteriores.

⁽⁷⁵⁾ Quinto informe presentado por España en aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto, E/C.12/ESP/5, de 31 de enero de 2011, párr. 538 a 550.

Se reconoce no obstante de forma oficial que en un país como España «el agua es un recurso escaso, marcado por graves desequilibrios hídricos debidos a su irregular distribución», y por consiguiente una adecuada planificación de la política hidráulica es una necesidad y una prioridad política⁽⁷⁶⁾.

Pese a que, de forma razonable, en su informe ante el Comité, España no se sitúa en la lógica de un Estado cuya población padece hambre de forma general ni de falta de acceso al agua potable, ello no significa que no haya personas que la padezcan o personas que se encuentren en situación de extrema pobreza o exclusión social, fenómenos que por lo general, no hace falta justificarlo, pueden representar en ocasiones violaciones del derecho a la alimentación o de acceso al agua potable. Y de hecho así lo denuncian muchos sectores de la sociedad civil.

Haciendo un breve repaso sobre la situación en nuestro país⁽⁷⁷⁾ y atendiendo al contexto actual de crisis económica, en 2010 se estima que había 11.675.000 personas en riesgo de pobreza según Eurostat, es decir, la cuarta parte de la población (25,5 %), lo cual supone un aumento de más de un millón de personas con respecto al año anterior. En el contexto europeo, más de 115 millones de personas se encontraban en el 2010 en riesgo de pobreza en la Unión Europea y, de estas, más de 40 millones en situación de grave privación material, de ellos 1,8 millones en España⁽⁷⁸⁾.

Las cifras de 2011 presentadas en el *Informe de Cáritas y la Fundación Foessa* sobre «Exclusión y desarrollo social. Análisis y perspectivas» muestran además como rasgo llamativo el crecimiento de la pobreza en sus formas más severas. El porcentaje de hogares en España que no reciben ingresos ni del

⁽⁷⁶⁾ En la actualidad, la resolución de estos posibles desequilibrios y la garantía de toda la población en su acceso al agua potable se articula a través del Plan Hidrológico Nacional, que contempla un uso armónico y coordinado de todos sus recursos hídricos. Por otra parte, la Ley 11/2005, de 11 de junio, ha instaurado una nueva política legislativa en materia de agua, sustituyendo el sistema de trasvase de cuencas excedentarias a cuencas deficitarias y modificando parcialmente la ley anterior, n.º 10/2001, por la que se aprobaba el Plan Hidrológico Nacional. La ley actual se asienta en la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas. La concreción política de este marco legislativo se encuentra en el Programa de Actuaciones para la Gestión y Utilización del Agua (AGUA), que tiene como principales objetivos: 1) aumentar el agua disponible para toda la población, mediante la reutilización de agua depurada y la desalación de agua de mar; 2) mejorar la eficiencia en el consumo, mediante la optimización de regadíos y mejora de los abastecimientos urbanos, y 3) mejorar la calidad del agua disponible, a través de la depuración y la restauración de los cursos fluviales y las masas de agua continental. Véase el quinto informe presentado por España en aplicación del Pacto Internacional de derechos Económicos, Sociales y Culturales, de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto, E/C.12/ESP/5, de 31 de enero de 2011, párr. 538 a 550.

⁽⁷⁷⁾ Cáritas y la Fundación Foessa: Informe anual sobre la exclusión y desarrollo social. Análisis y perspectivas 2012, Madrid, pp. 1-73.

⁽⁷⁸⁾ *Ibid.*, p. 32.

trabajo ni de prestaciones por desempleo o de la Seguridad Social alcanza un 3,3 %, lo que en términos absolutos representa 580 000 hogares. Este indicador, como señala el informe, es representativo de la existencia de pobreza extrema, que supone duras privaciones de bienes de primera necesidad como pueden ser, lógicamente, los alimentos y el agua⁽⁷⁹⁾.

El hecho de que estas cifras no se muestren en el *Quinto informe periódico de España* no significa que no haya preocupación ni políticas públicas al respecto, que ciertamente las hay. Tales cifras ilustran quizá que las políticas no están dando una respuesta adecuada a la situación de crisis ni a la tendencia apuntada de crecimiento del número de personas que se encuentran en situaciones de privación extrema. En este sentido, conviene recordar que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ya pidió al Estado español a que en su informe periódico del 2011 le brindase «datos desglosados y comparativos sobre el número de personas que viven en la pobreza y sobre los progresos logrados en la reducción de los casos de pobreza» y le recomendaba redoblar las «iniciativas de lucha contra la pobreza y la exclusión social» y crear «un mecanismo para medir el nivel de pobreza»⁽⁸⁰⁾, ya que esta es un obstáculo evidente al disfrute de los derechos humanos y, al mismo tiempo, la ausencia de datos (o la escasez de los mismos) sobre esta realidad dificulta la realización efectiva de muchos derechos que se ven afectados.

- *El papel de los entes descentralizados*

Un segundo reto o factor de atención en el caso español es el relativo al papel de las comunidades autónomas ya que, como se ha señalado, algunos temas relacionados con los derechos económicos, sociales y culturales se encuentran descentralizados.

Sobre esta cuestión, tanto los tratados internacionales como los mecanismos previstos en Naciones Unidas dirigen la atención hacia el Estado, principal responsable de su protección, sin entrar al ámbito ni estructura política de cada uno. La singularidad respecto de otros sistemas de salvaguardia internacional estriba en destacar que el Estado, garante de la protección de los derechos humanos y en concreto del derecho humano al agua y la alimentación, no solo es observado como una unidad impermeable sino que alcanza a sus entes descentralizados regionales o locales. El respeto de la igualdad de los Estados en el ordenamiento jurídico internacional y su consecuencia lógica, la obligación de no inmiscuirse en los asuntos internos de estos, es una norma consuetudinaria. También en la Carta de las Naciones Unidas se asienta el principio de que la Organización no está autorizada a intervenir en los asuntos que son esen-

⁽⁷⁹⁾ Cáritas y la Fundación Foessa: Informe anual sobre la exclusión y desarrollo social. Análisis y perspectivas 2012, Madrid, pp. 10-14.

⁽⁸⁰⁾ Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en relación al informe presentado por España en el 2004. E/C.12/1/Add.99, 7 de junio de 2004, párr. 37.

cialmente de la jurisdicción interna de los países. De manera que es inusual que en el sistema de garantías del derecho al agua y la alimentación se insista tanto respecto de que la obligación de proteger alcanza a toda la organización político-administrativa, entrando en la esfera reservada al Estado.

En concreto, la Observación General n.º 15 prevé la obligación de coordinación entre los ministerios nacionales y las autoridades regionales y locales con el fin de conciliar las políticas sobre el agua; y en el supuesto que dicha competencia esté atribuida a los entes descentralizados, el Estado será el máximo responsable del cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Esto es compatible con la institución de la responsabilidad internacional en la que cualquier acto llevado a cabo por entidades descentralizadas y órganos públicos, entre otros, es atribuible al Estado a efectos de ser considerado responsable. Sin embargo, la citada Observación General va más lejos al señalar directamente que las entidades regionales y locales están también implicadas. ¿Por qué, entonces, esta insistencia en que la obligación de proteger ha de llegar a todos los componentes y niveles de un país? Dos posibles razones nos parecen pertinentes. Por un lado, la normativa internacional está poco a poco penetrando en esa esfera reservada al Estado tratando de incrementar el nivel de protección de los derechos humanos. Por otro, tal vez pueda interpretarse que las garantías sobre el derecho en particular al agua han de ser superiores, ya que se trata de un bien universal y ello justificaría un aumento de los titulares de obligaciones a nivel internacional.

La primera razón también se aprecia en el *Informe de la relatora especial sobre el derecho al agua* de 2011 al señalar que las responsabilidades en el sector del agua están divididas entre los ministerios y los diferentes niveles de la Administración, incluidos los municipios y regiones y que, por tanto, requieren una óptima coordinación para superar la fragmentación. La colaboración vertical Estado-entes descentralizados u horizontal entre estos últimos es una constatación más de la obligación del Estado de cumplir con sus obligaciones internacionales, algo que difícilmente va a lograr a menos que todos ellos trabajen desde la unidad. Incluso la relatora llega más lejos en su informe al solicitar que los entes locales participen desde el inicio de la planificación en la medida que van a ser ellos los encargados de gestionarla. En cierta forma se supera el marco competencial estricto, sea cual sea, para centrarse en el bien común a proteger⁽⁸¹⁾. Lo fundamental es que la planificación y gestión del derecho al agua se efectúe desde todos los niveles de la Administración buscando la complementariedad en lugar de la confrontación. En otras palabras, es lo que el Comité de Regiones de la Unión Europea ha definido como «gobernanza multinivel»⁽⁸²⁾. De hecho, esta mirada cada vez más intensa hacia

⁽⁸¹⁾ Informe de la relatora especial, Catarina de Albuquerque, sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento, A/HRC/18/33, 4 de julio de 2011, pp. 12-13.

⁽⁸²⁾ Libro blanco del Comité de las Regiones sobre la gobernanza multinivel, Comité de Regiones, CDR 89/2009, 17 y 18 de junio de 2009, p. 5.

el interior de los estados se aprecia en la Unión Europea quien, aun partiendo de la no injerencia en los asuntos internos, se adentra al aludir en el Tratado de la Unión Europea a la autonomía regional y local⁽⁸³⁾ y al exigir de facto a los entes descentralizados que cumplan también con las obligaciones derivadas de los tratados internacionales.

La segunda razón se apunta también en el *Informe del alto comisionado de 2007*, que a pesar de retomar el principio de unidad de acción del Estado y que de él se derivan todas las obligaciones para cumplir con el acceso equitativo al agua y el derecho a la alimentación, deja bien claro que, aparte de las obligaciones de los países respecto de los derechos humanos derivadas de la ratificación de tratados internacionales o de la costumbre internacional, otros actores como las empresas transnacionales, compañías privadas, organizaciones internacionales e individuos también desempeñan un papel en relación al respeto y promoción de los mismos. Se busca, en definitiva, una protección que reúna el máximo de garantías y de titulares para ejecutarla.

- *Responsabilidades extraterritoriales y coherencia de políticas gubernamentales en el ámbito del derecho a la alimentación*

Siguiendo con el análisis de los desafíos particulares de España, nos centramos ahora en un tercer aspecto relacionado con el ámbito de las responsabilidades extraterritoriales derivadas de la ratificación de los tratados internacionales y también de la propia redacción e interpretación de las disposiciones constitucionales.

La redacción del ya citado artículo 15 y la comprensión jurídica del titular del derecho —«todos»— integra un doble enfoque. Dentro de sus fronteras el Estado debe garantizar el derecho a la vida y a la alimentación de sus propios nacionales, pero también de cualquier persona, española o no, que esté en el territorio nacional en aplicación del criterio de jurisdicción, que supera el estrecho vínculo de la nacionalidad. El Estado tiene así la obligación de promover y eliminar los obstáculos para respetar, proteger y garantizar este derecho a cualquier persona que se encuentre en su territorio y que no necesariamente sea nacional. Esta interpretación de la protección ofrecida por el artículo 15 se justifica a la luz de los tratados internacionales y de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, que trasciende al ámbito geográfico español y comporta para el Estado ciertas obligaciones más allá de sus fronteras.

La aplicación extraterritorial de los pactos de derechos humanos reconoce, como punto de partida, que la responsabilidad primordial de un Estado es garantizar los derechos, en primer lugar, dentro de su territorio nacional apli-

⁽⁸³⁾ BELTRÁN GARCÍA, S.: «La inclusión de los principios de autonomía regional y local en el Tratado de Lisboa», en *La incidencia del Tratado de Lisboa en el ejercicio de las competencias autonómicas*, IEA, Barcelona, 2010, pp. 93-128.

cando un criterio amplio que es el ya citado de jurisdicción. Sin embargo, se entiende también que un Estado protege a sus nacionales cuando estos están en el extranjero y son víctimas de violaciones de derechos humanos, pudiendo ejercer, si lo considera oportuno, la protección diplomática. Así mismo, un Estado asume responsabilidad cuando un órgano suyo realiza alguna actuación contraria al derecho protegido y este le es atribuible. Este carácter extraterritorial del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales forma parte también de la interpretación autorizada realizada por el Comité en su Observación General n.º 12⁽⁸⁴⁾.

Introduce así el Comité el ámbito de la responsabilidad extraterritorial que comprende la cooperación y la asistencia internacional entre los países, que debe llevar a la protección y al disfrute del derecho a la alimentación. Desde esta perspectiva también el antiguo relator especial, Jean Ziegler, el cual dedicó un informe completo a esta cuestión, argumenta que «en el actual clima de mundialización y de fuerte interdependencia internacional, los Gobiernos nacionales no siempre pueden proteger a sus ciudadanos de las consecuencias de las decisiones que adoptan otros países». Y, por lo tanto, «todos los países deben cerciorarse de que sus políticas no tengan repercusiones que violen los derechos humanos en terceros países»⁽⁸⁵⁾. Es decir, «en un mundo globalizado e interdependiente, las decisiones que se toman en un país pueden tener efectos de gran alcance en otros»⁽⁸⁶⁾.

Trasladando esta lógica al ámbito concreto del derecho a la alimentación, sostiene que «las medidas que adopta un Gobierno pueden influir negativamente en el derecho a la alimentación de personas que viven en otros países»⁽⁸⁷⁾. Y ello comporta que «para cumplir cabalmente sus obligaciones en relación con el derecho a la alimentación, los Estados deben respetar, proteger y promover el cumplimiento del derecho a la alimentación de las personas que viven en otros territorios», y tienen la obligación de garantizar «que sus políticas y prácticas no dan lugar a violaciones del derecho a la alimentación en otros países»⁽⁸⁸⁾.

De este modo, el relator especial promueve una visión comprehensiva de la responsabilidad del Estado que puede con sus actos y decisiones, así como con sus políticas y estrategias, tener efectos negativos en el respeto del derecho a la alimentación. Supera por tanto el ámbito de los órganos del Estado en terceros países a los que sería atribuible un acto específico o a la protección de sus nacionales que estén en el extranjero, e incorpora un esquema mucho más amplio que la responsabilidad extraterritorial.

⁽⁸⁴⁾ Véase Observación General n.º 12, *op. cit.*, párr. 36.

⁽⁸⁵⁾ Informe del relator especial, Jean Ziegler, sobre el derecho a la alimentación, E/CN.4/2005/47, de 24 de enero de 2005, párr. 39.

⁽⁸⁶⁾ *Ibid.*, párr. 40.

⁽⁸⁷⁾ *Ibid.*, párr. 40.

⁽⁸⁸⁾ Informe del relator especial, Jean Ziegler, sobre el derecho a la alimentación, E/CN.4/2005/47, de 24 de enero de 2005, párr. 48.

Ello, se argumenta, puede implicar una visión de las obligaciones extraterritoriales quizá algo exagerada, ya que es difícil predecir o evitar las consecuencias que una determinada política pública puede llegar a tener sobre los derechos humanos en terceros países. De hecho, el relator, con su lógica argumentativa, señala precisamente un tema delicado como es el comercio internacional de los productos agrícolas. Y pone este ejemplo ilustrativo afirmando que «es evidente que las subvenciones a los agricultores de los países desarrollados pueden tener consecuencias negativas para los agricultores y el derecho a la alimentación de los países en desarrollo si los productos alimentarios de los países en desarrollo resultan perjudicados por el *dumping*»⁽⁸⁹⁾, y aquí alude, aún sin decirlo explícitamente, a la política agrícola común de la Unión Europea y a todos los estados miembros, por tanto también a España, así como a la OMC.

Parece así incluir la falta de coherencia en las políticas gubernamentales en el ámbito de la responsabilidad extraterritorial de los tratados de derechos humanos y, en particular, del derecho a la alimentación, ya que desde esta perspectiva un Gobierno, como es el caso de España, puede proteger y garantizar este derecho dentro de sus fronteras y puede incluso fuera de ellas ofrecer asistencia para el desarrollo de la agricultura, destinando, como España hace, importantes cantidades económicas para la erradicación del hambre y la seguridad alimentaria en terceros países. Sin embargo, al mismo tiempo puede estar aplicando políticas comerciales que tienen efectos negativos para los derechos humanos y el derecho a la alimentación en terceros países.

Así lo afirma el relator especial: «las políticas y programas de desarrollo no siempre están bien coordinados con los programas de políticas comerciales acordados en el marco de la OMC, el FMI y el Banco Mundial, lo que, con frecuencia, redundan en menoscabo de las políticas de desarrollo bien intencionadas. Por ejemplo, los países desarrollados pueden ofrecer asistencia para el desarrollo de la agricultura al tiempo que subvencionan su propia agricultura y venden productos por debajo del costo de producción, lo que puede limitar las posibilidades de desarrollo de la agricultura de los países en desarrollo. Así mismo, en ocasiones los países desarrollados proporcionan ayuda alimentaria de manera que socava la seguridad alimentaria local al destruir la producción nacional de los países en desarrollo»⁽⁹⁰⁾.

Los dilemas y repercusiones de las políticas de cooperación al desarrollo sobre terceros estados no son nuevos. Tampoco es nueva la problemática relativa a la falta de coherencia de las políticas públicas en general. Sin embargo, es cierto que en un momento de especial impulso para erradicar el hambre en el mundo cabría esperar una mayor atención al respecto. No se trata de no poder predecir los efectos de unas determinadas políticas o de cuestiones menores, sino de

⁽⁸⁹⁾ *Ibid.*, párr. 39.

⁽⁹⁰⁾ Informe del relator especial, Jean Ziegler, sobre el derecho a la alimentación, E/CN.4/2005/47, de 24 de enero de 2005, párr. 40.

contradicciones evidentes. De hecho, en esta línea crítica sobre la incoherencia de los Estados y las repercusiones negativas de políticas públicas sobre terceros se sitúa, sorprendentemente, el presidente del Banco Mundial, Robert Zoellick. En una conferencia en la Universidad George Washington en 2011 afirmaba que la «jerga del desarrollo ha sido la jerga de las antiguas jerarquías. Viejo mundo. Viejo orden. Y no sin un resabio de hipocresía (...). Cuando los países con grandes déficit fiscales predicán sobre la disciplina financiera a los países pobres, ¿qué les están diciendo realmente? ‘Haz lo que digo, no lo que hago’. Cuando los países rinden pleitesía al libre comercio pero imponen barreras a los países en desarrollo, ¿qué les están diciendo realmente? ‘Haz lo que digo, no lo que hago’»⁽⁹¹⁾.

Quizá, como dice el mismo presidente del Banco Mundial, si las contradicciones son tan evidentes «conviene cambiar lo que ha quedado obsoleto». Y el cambio ante la incoherencia apuntada puede plantearse a partir de dos propuestas: las directrices voluntarias impulsadas por la FAO y la adopción de un enfoque de derechos en las políticas públicas, tal y como se propone en la última parte de este trabajo.

Sin duda, un paso importante en el desarrollo de la coherencia de las políticas relacionadas con el derecho a la alimentación ha sido la adopción en el 2004 de un instrumento de directrices de cumplimiento voluntario en el marco de la FAO⁽⁹²⁾.

Estas directrices tienen por objetivo ayudar a los Estados y otros miembros implicados a alcanzar de forma progresiva el derecho a la alimentación en el plano nacional e integran todos los niveles de obligaciones de los países, así como las dimensiones de lucha contra el hambre. En cierto modo, como señala M. Vidar, aportan claridad a la complejidad⁽⁹³⁾ ya que no introducen nuevos contenidos sino que sistematizan todas las cuestiones de la temática, que quedan estructuradas en el documento en tres partes⁽⁹⁴⁾. En esencia, las Directrices Voluntarias de la FAO contienen y sistematizan tanto la dimensión normativa como política del derecho a la alimentación, y su principal virtualidad es la

⁽⁹¹⁾ ZOELLICK, R.: Más allá de la ayuda, George Washington University, 14 de septiembre de 2011, p. 3.

⁽⁹²⁾ VIDAR, M.: «The right to food guidelines», en AA.VV.: Derecho a la alimentación y soberanía alimentaria, Cátedra de Estudios sobre Hambre y Pobreza, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba y Oficina de Cooperación Internacional al Desarrollo, Córdoba, 2008, pp. 77-91.

⁽⁹³⁾ *Ibid.*, p. 79.

⁽⁹⁴⁾ La primera parte es de carácter introductorio, en la que se incluyen los principales instrumentos internacionales de protección del derecho a la alimentación desde la perspectiva de los derechos humanos. La segunda parte aborda cuestiones relacionadas y estrechamente vinculadas como son el medio ambiente, la asistencia, las estrategias nacionales en cuanto al marco normativo, las políticas y su adecuación teniendo en cuenta las particularidades de cada estado. La tercera parte aborda la dimensión internacional del derecho a la alimentación incluyendo las acciones y compromisos adoptados por la comunidad internacional.

introducción de medidas prácticas que sean comprensibles para los actores que han de implementar el derecho a la alimentación en consonancia con las líneas estratégicas definidas en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación y las disposiciones normativas. La idea por tanto es proporcionar una mayor claridad y coherencia pero sin otorgarles naturaleza jurídica vinculante, de manera que los países y las organizaciones internacionales tengan el compromiso de tenerlas en cuenta pero sin la penalización derivada de un posible incumplimiento. Con ello se gana flexibilidad y se alienta a los Estados a que paulatinamente introduzcan estas directrices en sus ordenamientos y aporten coherencia a sus políticas.

En definitiva, a lo largo del trabajo se han expuesto los principales retos en cuanto al derecho a la alimentación y al agua tanto a nivel mundial, la erradicación del hambre, como en el caso particular del Estado español con sus circunstancias y complejidad propia. En efecto, las cifras del hambre en el mundo siguen siendo alarmantes pese a los avances y compromisos mundiales y, paradójicamente, al tiempo que se ha avanzado en el reconocimiento legal y político del derecho a la alimentación y su estrecha relación con el derecho humano al agua, se ha producido la mayor crisis alimentaria global registrada en las últimas décadas. Ello confirma una vez más que los desafíos siguen vigentes y que los compromisos políticos deben ser más firmes y coherentes.

■ LÍNEAS ESTRATÉGICAS PARA UNA PROTECCIÓN EFICAZ DEL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN Y AL AGUA

Es en este contexto en el que cabe plantear y sintetizar algunas propuestas en clave de futuro.

■ Un enfoque de derechos humanos en las políticas públicas

Son numerosas las instancias⁽⁹⁵⁾ que reclaman y aconsejan, a fin de evitar algunas de las incoherencias y contradicciones apuntadas a lo largo del artículo, la adopción de un enfoque de derechos humanos en las políticas públicas relacionadas con el derecho al agua y la alimentación.

⁽⁹⁵⁾ Véanse a modo de ejemplo los siguientes informes: KIRKEMANN, J. & MARTIN, T.: Applying a rights-based approach. An inspirational guide for civil society, The Danish Institute for Human Rights, 2007, pp. 1-47; A human rights' based approach to development, new perspectives by taking cultural rights into account?, Synthesis Documents, Interdisciplinary Institute for Ethics and Human Rights, University of Fribourg, 23 de mayo de 2011, pp. 1-7; Estrategia en materia de derechos humanos, UNESCO, adoptado por la Conferencia General de la UNESCO durante la 20.ª reunión plenaria de su 32.ª sesión, el 16 de octubre 2003, en la resolución 32 C/27; Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo, Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2006, pp. 1- 50.

Tal enfoque persigue situar el marco global en el que debe desarrollarse toda política pública que implique derechos humanos⁽⁹⁶⁾. Persigue que todas las políticas y planes tomen como punto de partida los deberes y obligaciones establecidos por el derecho internacional en el ámbito particular de que se trate. La adopción de este enfoque introduce dos aspectos de gran utilidad: en primer lugar ayuda a definir con mayor precisión cuáles son obligaciones de los estados frente a los principales derechos humanos involucrados en una estrategia o política.

En segundo lugar, esta aproximación cambia la lógica que durante décadas ha guiado la elaboración de políticas públicas, entendidas como prestaciones más o menos discrecionales, que los Estados realizan para atender las necesidades de la población. Por el contrario, introduce un cambio de perspectiva fundamental, ya que las políticas públicas sobre el derecho a la alimentación (y erradicación del hambre) no deben hacerse únicamente desde la constatación de personas con necesidades que pueden o no ser asistidas en el contexto de un compromiso político temporal, sino desde la perspectiva de que estas personas son sujetos de derechos, hoy y más allá del 2015. En cierta medida, este enfoque de derechos humanos en las políticas públicas modera la importancia del discurso político, dado que la alimentación y la erradicación del hambre no es tan solo una cuestión de compromiso voluntario sino ante todo una obligación jurídica⁽⁹⁷⁾. Es decir, más allá del 2015, los Estados deberán seguir poniendo la misma energía, el mismo empeño, por reducir el número de personas que padecen hambre entre su población, ya que ante todo es una obligación jurídica y el hambre es su principal violación e incumplimiento.

⁽⁹⁶⁾ MEDINA REY, J. M.: «La lucha contra el hambre desde el enfoque de los derechos económicos, sociales y culturales», en AA. VV.: Seguridad alimentaria y políticas de lucha contra el hambre: seminario internacional sobre seguridad alimentaria y lucha contra el hambre, Cátedra de Estudios sobre Hambre y Pobreza, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba y Oficina de Cooperación Internacional al Desarrollo, Córdoba, 2006, pp. 139-155.

⁽⁹⁷⁾ No se pretende con ello, ni mucho menos, negar la importancia de los esfuerzos e impulsos de ámbito político, tales como los Objetivos de Desarrollo del Milenio o las Directrices Voluntarias de la FAO. De hecho, y en relación a los ODM, hay quien sostiene que la dimensión política, técnica y cuantitativa es su principal ventaja, ya que nunca se había fijado una meta temporal de reducción del hambre, de alcance mundial, basada en unos indicadores de seguimiento que tomasen en consideración las cifras globales en el mundo. Véase al respecto medina rey, j.m., «La lucha contra el hambre desde el enfoque de los derechos económicos, sociales y culturales», en AA.VV., Seguridad alimentaria y políticas de lucha contra el hambre: seminario internacional sobre seguridad alimentaria y lucha contra el hambre, Cátedra de Estudios sobre Hambre y Pobreza, Servicio Publicaciones de la Universidad de Córdoba y Oficina de Cooperación Internacional al Desarrollo, Córdoba, 2006, pp. 139-155. Ahora bien, reiterado este reconocimiento y sin desmerecer el acierto que ello supone, cabe matizar que la concreción de esta meta no puede realizarse al margen de la definición de los derechos ya dispuestos en los Pactos internacionales de derechos humanos. Es cierto que los derechos humanos necesitan concreción y necesitan ser fijados como objetivos mundiales, pero ello no debe confundir ni hacer olvidar su naturaleza. De modo que, más allá del 2015, los Estados deberán seguir poniendo la misma energía, el mismo empeño por reducir el número de personas que padecen hambre entre su población, ya que ante todo es una obligación jurídica y el hambre es su principal violación e incumplimiento.

■ Un enfoque de *ius cogens* (un valor para la comunidad internacional en su conjunto)

Una segunda propuesta relacionada con lo recién apuntado es la de retomar y situar el agua y los alimentos en la categoría de bienes públicos. Tal como se desprende de la Observación General n.º 15, el destinatario final del derecho al agua trasciende del individuo y alcanza a la humanidad y se menciona que el agua es un «bien público fundamental para la vida» y que los Estados deben «facilitar la realización del derecho al agua en otros países». En este sentido, el derecho a la alimentación y el acceso al agua potable debería incluirse en la categoría de las normas imperativas del derecho internacional y exigirse su respeto en calidad de derecho de la humanidad.

Este posicionamiento conlleva consecuencias jurídicas concretas, sobre todo, en las prelación con el acceso al agua y la distribución de los alimentos:

- El agua para el consumo humano es prioritario al igual que disponer del agua necesaria para que con la agricultura se esté en condiciones de combatir el hambre.
- Ante la duda sobre los productos a cultivar, los países deberían optar por aquellos que aseguren las necesidades vitales de la población.

■ Síntesis final

En definitiva y para concluir, toda estrategia o política de erradicación del hambre y de cumplimiento del derecho a la alimentación y al agua debería respetar, por un lado, su contenido normativo fundamental y, por otro, atender ciertas recomendaciones que se desprenden de los órganos de control de Naciones Unidas:

- La alimentación y el agua son, ante todo, derechos humanos. El Estado tiene la obligación jurídica de facilitar a toda persona independientemente de su nacionalidad una alimentación suficiente, disponible y adecuada a sus necesidades y circunstancias, así como el acceso al agua potable. (Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 11 del Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General n.º 12 *sobre el derecho a la alimentación*, Observación General n.º 15 *sobre el derecho a la agua*).
 - Para responder a las exigencias y precisiones del derecho, cualquier política pública o estrategia mundial sobre la alimentación y el agua debe perseguir no solo reducir el número de personas, sino garantizar que las personas tienen una alimentación disponible (dotación suficiente), accesible (económica y físicamente) y adecuada (en cantidad y calidad), y acceso al agua potable. Igualmente, hay que considerar las necesidades reales de cada persona, respetando sus circunstancias y su identidad cultural (Observación General n.º 12 *sobre el derecho a la alimentación*).
-

- Los poderes públicos tienen tres obligaciones esenciales en cuanto al derecho al agua y la alimentación, y estas deben ser las prioridades de las políticas públicas: respetar, proteger y realizar. Se admite una progresividad en el pleno cumplimiento del derecho a la alimentación y al agua, pero los sistemas públicos deben adoptar las medidas necesarias para conseguir que el plazo en el que se pretende garantizar sea razonable, y deben garantizarlo sin discriminación y demostrar que hacen uso del máximo de sus recursos disponibles. Con carácter inmediato, los poderes públicos deben garantizar al menos lo básico y esencial para proteger a la población contra el hambre y garantizar el acceso al agua potable (artículo 11 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General n.º 12 *sobre el derecho a la alimentación*, Observación General n.º 15 *sobre el derecho a la agua*).
- En España podría ser útil una guía explicativa sobre el uso del Protocolo Facultativo al Pacto por parte de los particulares, ya que con su entrada en vigor se va a activar la posibilidad de denuncias individuales. Esta es una opción en la que, en nuestra opinión, deberían concentrarse esfuerzos, especialmente teniendo en cuenta que el Estado español ya ha ratificado el Protocolo.
- En la ordenación de prioridades sobre agua y usos en la agricultura debe recordarse, en primer lugar, que toda la población debe ser atendida de forma suficiente en su uso doméstico. Aun así, en los próximos años y ante una eventual sequía, ello podría verse vulnerado. En el Informe de desarrollo humano de 2007 se sostiene que con el cambio climático aumentarán las desigualdades para acceder al agua y la sequía se extenderá por territorios hasta ahora regados por las lluvias. Teniendo en cuenta este escenario posible y por el principio de precaución, el Estado debería garantizar en sus próximas políticas que en su territorio todos van a poder, como mínimo, acceder al agua para el consumo humano por encima de otras consideraciones y de las competencias entre el Estado y sus entidades descentralizadas.
- Además, en el Estado español hay diferencias notorias entre los distintos territorios. La imperatividad de la protección del derecho al agua exige un tratamiento uniforme y equitativo de la cuestión. Dado que las comunidades autónomas y los entes locales tienen responsabilidades en este ámbito debería trabajarse con ellos en el diseño de su planificación futura.
- Es necesario que exista una eficaz coordinación en todos los niveles de la Administración que tienen competencias relativas al derecho al agua, incluidas las comunidades autónomas y entes locales. No es posible, de acuerdo con la interpretación amplia de Estado que se establece en los tratados internacionales y en los mecanismos de protección de Naciones Unidas sobre el derecho al agua, que este pueda cumplir con sus obligaciones internacionales si no existe una efectiva coordinación. Ya no es solo un problema de aplicación y desarrollo de las normas de derecho internacional en el ordenamiento interno de los Estados sino que es necesario, además, que los

actores implicados demuestren que su trabajo de implementación responde a los compromisos derivados de los tratados y que no se están perdiendo esfuerzos por el camino. Si falta este último requisito de *unidad en la eficacia*, la obligación internacional no se puede cumplir plenamente.

■ BIBLIOGRAFÍA

ABRAMOVICH, V. y COURTIS, C.: *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Ed. Trotta, Madrid, 2002, pp. 1-254.

AÑÓN ROIG, M. J.: «El derecho a no padecer hambre y el derecho a la alimentación adecuada, dos caras de una misma moneda», *Cursos de derechos humanos de Donostia-San Sebastián*, vol. 3, 2002, pp. 285-318.

AUSÍN, T.: «El derecho a comer: los alimentos como bien público global», *ARBOR Ciencia, pensamiento y cultura*, CLXXXVI, 745, septiembre-octubre, 2010, pp. 1-12.

BELTRÁN GARCÍA, S.: «La inclusión de los principios de autonomía regional y local en el Tratado de Lisboa», *La incidencia del Tratado de Lisboa en el ejercicio de las competencias autonómicas*, IEA, Barcelona, 2010, pp. 93-128.

CANÇADO TRINDADE, A. A.: «La protección internacional de los derechos económicos, sociales y culturales», serie: *Estudios de derechos humanos*, tomo I, 1994, pp. 1-16.

GIFRA, J.: «La reforma de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos: ¿una mejora de los mecanismos extraconvencionales?», *Anuario de Derechos Humanos Nueva Época*, vol. 10, 2009, pp. 223-261.

MARTÍN LÓPEZ, M. A.: «Reflexiones sobre el contenido del derecho a la alimentación», en AA. VV.: , Cátedra de Estudios sobre Hambre y Pobreza, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba y Oficina de Cooperación Internacional al Desarrollo, Córdoba, 2006, pp. 131-138.

— «El sometimiento de la especulación al derecho a la alimentación», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n.º 22, 2011, pp. 1-23.

MEDINA REY, J. M.: «La lucha contra el hambre desde el enfoque de los derechos económicos, sociales y culturales», en AA. VV.: *Seguridad alimentaria y políticas de lucha contra el hambre: seminario internacional sobre seguridad alimentaria y lucha contra el hambre*, Cátedra de Estudios

sobre Hambre y Pobreza, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba y Oficina de Cooperación Internacional al Desarrollo, Córdoba, 2006, pp. 139-155.

PÉREZ DE ARMIÑO, K.: «Los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una visión crítica de sus implicaciones para la lucha contra el hambre y para el derecho a la alimentación», en AA. VV.: *Derecho a la alimentación y Soberanía Alimentaria*, Cátedra de Estudios sobre Hambre y Pobreza, Servicio Publicaciones de la Universidad de Córdoba y Oficina de Cooperación Internacional al Desarrollo, Córdoba, 2008, pp. 163-199.

RIVERA FERRE, M.G., «Soberanía alimentaria: limitaciones y perspectivas», en AA. VV.: *Derecho a la alimentación y soberanía alimentaria*, Cátedra de Estudios sobre Hambre y Pobreza, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba y Oficina de Cooperación Internacional al Desarrollo, Córdoba, 2008, pp. 105-119.

SALADO, A.: «Derechos económicos, sociales y culturales. Derecho a un nivel de vida adecuado», en AA. VV.: *Los derechos humanos aquí y ahora, 60 años después de la Declaración Universal de los Derechos Humanos*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid, 2008, pp. 50-70.

SAURA, J.: «La exigibilidad jurídica de los derechos humanos: especial referencia a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC)», *El tiempo de los derechos*, n.º 2, 2011, pp. 1-16.

VIDAR, M.: «The right to food guidelines» en AA. VV.: *Derecho a la alimentación y soberanía alimentaria*, Cátedra de Estudios sobre Hambre y Pobreza, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba y Oficina de Cooperación Internacional al Desarrollo, Córdoba, 2008, pp. 77-91.

VILLAN, C.: «Obligaciones derivadas del derecho a la alimentación en el derecho internacional», en AA. VV.: *Derecho a la alimentación y soberanía alimentaria*, Cátedra de Estudios sobre Hambre y Pobreza, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba y Oficina de Cooperación Internacional al Desarrollo, Córdoba, 2008, pp. 45-77,

«Contenido y alcance del derecho a la alimentación en el derecho internacional, en *El derecho a la equidad: ética y mundialización*, coord. por Terre des Hommes, 1997, pp. 197-228;

■ Informes⁽⁹⁸⁾

• *De Naciones Unidas*

Informe del relator especial, Jean Ziegler, sobre el derecho a la alimentación, E/CN.4/2001/53, de 7 de febrero de 2001.

Informe del relator especial, Jean Ziegler, sobre el derecho a la alimentación, A/57/356, de 27 de agosto de 2002.

Informe del relator especial, Jean Ziegler, sobre el derecho a la alimentación, A/58/330, de 28 de agosto de 2003.

Informe del relator especial, Jean Ziegler, sobre el derecho a la alimentación, E/CN.4/2003/54, de 10 de enero de 2003.

Informe del relator especial, Jean Ziegler, sobre el derecho a la alimentación, A/59/385, de 27 de septiembre de 2004.

Informe del relator especial, Jean Ziegler, sobre el derecho a la alimentación, E/CN.4/2004/10, de 9 de febrero de 2004.

Informe del relator especial, Jean Ziegler, sobre el derecho a la alimentación, E/CN.4/2005/47, de 24 de enero de 2005.

Informe del relator especial, Jean Ziegler, sobre el derecho a la alimentación, A/60/350, de 12 de septiembre de 2005.

Informe del relator especial, Jean Ziegler, sobre el derecho a la alimentación, E/CN.4/2006/44, de 16 de marzo de 2006.

Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo, Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2006, pp. 1- 50.

Informe del relator especial, Jean Ziegler, sobre el derecho a la alimentación, A/HRC/4/30, 19 de enero de 2007.

Informe del relator especial, Jean Ziegler, sobre el derecho a la alimentación, A/62/289, de 22 de agosto de 2007.

Informe del alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el alcance y el contenido de las obligaciones pertinentes en materia de derechos humanos relacionadas con el acceso equitativo al agua

⁽⁹⁸⁾ Por orden cronológico.

potable y el saneamiento que imponen los instrumentos internacionales de derechos humanos, A/HRC/6/3, 16 de agosto de 2007.

Informe del relator especial, Olivier de Schutter, sobre el derecho a la alimentación, A/HRC/9/23, de 8 de septiembre de 2008.

Informe del relator especial, Olivier de Schutter, sobre el derecho a la alimentación, A/HRC/13/33, 22 de diciembre de 2009.

Informe del relator especial, Olivier de Schutter, sobre el derecho a la alimentación, A/HRC/16/49, 20 de diciembre de 2010.

Folleto informativo n.º 34 sobre *El derecho a la alimentación adecuada*, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas en colaboración con la FAO, junio 2010, pp. 1-59.

Informe del relator especial, Olivier de Schutter, sobre el derecho a la alimentación, A/66/262, 29 de agosto de 2011.

Informe de la relatora especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento, Catarina de Albuquerque, A/HRC/18/33, 4 de julio de 2011.

Folleto informativo n.º 35 sobre *El derecho al agua*, Alto Comisionado de las Naciones Unidas, 2011.

- *Del Estado español*

Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012, Ministerio de Asuntos Exteriores.

Quinto informe presentado por España en aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto, E/C.12/ESP/5, de 31 de enero de 2011,

Lista de cuestiones en respuesta al «Quinto informe periódico del Estado de España», documento elaborado para la reunión del grupo de trabajo previa al período de sesiones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Centro por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Observatorio de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1 de abril del 2011; *Contribución del Defensor del Pueblo español para el examen del «Quinto informe periódico de España ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales»*, de 14 de marzo de 2012, pp. 1-16; *Informe conjunto al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Examen del «Quinto informe periódico de España»*, 48.ª sesión del CESCR, presentado por 19 organizaciones, de mayo 2012, pp.1-50.

- *De otras organizaciones*

Estrategia en materia de derechos humanos, UNESCO, adoptado por la Conferencia General de la UNESCO durante la 20.^a reunión plenaria de su 32.^a sesión, el 16 de octubre 2003, en la Resolución 32 C/27.

KIRKEMANN, J. y MARTIN, T.: *Applying a rights' based approach. An inspirational guide for civil society*, The Danish Institute for Human Rights, 2007, pp. 1-47.

Comité de Regiones, *Libro blanco del Comité de las Regiones sobre la gobernanza multinivel*, CDR 89/2009, 17 y 18 de junio de 2009.

Informe sobre el estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2011: ¿Cómo afecta la volatilidad de los precios a las economías nacionales y a la seguridad alimentaria?, FAO, Roma, 2011, pp. 1-62.

International Food Policy Research Institute, *El desafío del hambre: domar la volatilidad excesiva y los picos de los precios alimentarios*, Índice Global del Hambre, Dublín, 2011, pp. 1-60.

A human rights' based approach to development, new perspectives by taking cultural rights into account?, Synthesis Documents, Interdisciplinary Institute for Ethics and Human Rights, University of Fribourg, 23 de mayo de 2011, pp. 1-7.

Caritas y la Fundación Foessa: *Informe anual sobre la exclusión y desarrollo social. Análisis y perspectivas 2012*, Madrid, pp. 1-73.