

*El derecho a la alimentación y su necesaria
conceptualización en el Derecho Internacional
de los Derechos Humanos*

*The Right to Food and its Necessary
Conceptualization in International Law of
Human Rights*

Marcelo López Alfonsín* <http://orcid.org/0000-0002-2110-33541>

María Sol Bucetto** <http://orcid.org/0000-0003-4215-3913>

<http://dx.doi.org/10.21503/lex.v21i31.2466>

* Juez de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina). Doctor en Derecho, Área Derecho Constitucional, (Universidad de Buenos Aires). Magíster en Derecho Ambiental (Universidad de Lomas de Zamora). Argentina.
Correo electrónico: mlalfonsin@jusbaire.gov.ar

** Abogada - UBA. Candidata a magíster en Derechos Humanos, Universidad Nacional de La Plata. Docente en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Argentina.
Correo electrónico: solbucetto@yahoo.com.ar

Lex





Músicos tocando el pututo (concha marina)
Jorge Verástegui (fotógrafo, Lima, 1953)
Correo electrónico: jvccanito@yahoo.com

RESUMEN

El derecho a la alimentación fue avanzando en su reconocimiento en el derecho internacional y ha coadyuvado a que las personas tengan acceso a una alimentación adecuada y a los recursos necesarios para tener en forma sostenible seguridad alimentaria. Su estrecha relación con la dignidad humana lo vincula también con el concepto de desarrollo sustentable, el valor “solidaridad” y el desarrollo humano. La CSJN argentina no ha fijado una posición al respecto, si bien ha brindado protección especial a los pueblos indígenas.

Palabras clave: *derecho a la alimentación, desarrollo humano, desarrollo progresivo, pueblos indígenas, Argentina.*

ABSTRACT

The right to food has acquired recognition in international law and has helped people have access to adequate food and the necessary resources to have sustainable food security. Its close relationship with human dignity also links it with the concept of sustainable development, the value of “solidarity” and human development. The Argentine Supreme Court of Justice has not established a position in this regard, although it has provided special protection to indigenous people.

Keywords: *right to food, human development, progressive development, indigenous people, Argentina.*

I. INTRODUCCIÓN

Los orígenes del derecho a la alimentación en el Derecho Internacional

El derecho a la alimentación encuentra sus orígenes en los inicios mismos del constitucionalismo, relacionándolo íntimamente con la dignidad humana. En este contexto, en los primeros instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, así como en las dos generaciones de derechos que confluyen en el derecho internacional de los derechos humanos en el año 1966, existe una referencia al derecho a vivir una vida digna, que inevitablemente conduce al derecho a la alimentación.

Ciertamente, fundar los derechos humanos en un valor, tal como la dignidad, conlleva sus riesgos por la imprecisión y falta de objetividad de los conceptos. Sin embargo, resulta indiscutible que no existe nada más evidente para el mundo del derecho que entender que el primero quizás de todos los derechos humanos es no morir de hambre. Esto no es una visión exclusiva del iusnaturalismo, sino que responde a la teoría general de los derechos humanos desarrollada en los albores del derecho constitucional.

Entonces, la máxima de que “todo ser humano tiene derecho a la alimentación” ha encontrado recepción en el derecho internacional de los derechos humanos desde su nacimiento. El año 1948 es quizás la fecha inaugural que todos coincidimos para poner un antes y un después en el Derecho Internacional Público, gracias a la sanción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos el 10 de diciembre. En dicho instrumento el derecho a la alimentación encontró su lugar en el art. 25, y unos meses antes, en mayo de 1948, la Declaración Americana

de Derechos y Deberes del Hombre, sancionada en el marco de la organización regional de la OEA también recepcionó este derecho en su art. XI.

En términos más concretos, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es posible encontrar una referencia expresa a la alimentación, en su art. 11, que textualmente dispone que:

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”.

Las referencias a estos instrumentos proporcionan el marco normativo básico del derecho a la alimentación, pero debe, al mismo tiempo, complementarse con otros instrumentos de protección a grupos específicos que poco a poco han ampliado el ámbito de tutela.

De esta forma, la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, reconoce expresamente el derecho de los niños a la alimentación adecuada en sus artículos 24 (en relación al derecho a la salud) y 27 (vinculado al derecho a un nivel de vida adecuado para el desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social).

La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979 (CEDAW) contempla el derecho a la nutrición de las mujeres durante el embarazo y la lactancia en el párrafo 2 del artículo 12, en el contexto de la protección de la maternidad.

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

Ahora bien, como se observa, el instrumento que más contenido ha dado a este derecho es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en tanto lo reconoce con una doble vertiente: el derecho fundamental a estar protegido contra el hambre y el derecho a una alimentación adecuada.

Primeramente, el derecho a estar protegido contra el hambre está íntimamente vinculado al derecho a la vida y refiere al nivel mínimo que debe garantizarse a todas las personas, con independencia del nivel de desarrollo alcanzado por el Estado.

El derecho a una alimentación adecuada, por su parte, abarca mucho más, ya que conlleva la necesidad de constituir un entorno económico, político y social que permita a las personas alcanzar la seguridad alimentaria por sus propios medios.

Partiendo de esa base, en la Observación General N° 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se definió de la siguiente forma:

“El derecho a la alimentación adecuada no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. El derecho a la alimentación adecuada tendrá que alcanzarse progresivamente. No obstante, los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre tal como se dispone en el párrafo 2 del artículo 11, incluso en caso de desastre natural o de otra índole”¹.

Tomando como referencia esta observación general, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación lo definió en estos términos:

“El derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna”².

A mayor abundamiento, el Comité delimitó el alcance de ciertos conceptos relevantes:

- La *adecuación* viene determinado en buena medida por las condiciones sociales, económicas, culturales, climáticas, ecológicas y de otro tipo imperantes en el momento. Este concepto es particularmente importante en relación con el derecho a la alimentación puesto que sirve para poner de relieve una serie de factores que deben tenerse en cuenta al determinar si puede considerarse que ciertas formas de alimentos o regímenes de

1 Comité PIDESC, “El derecho a una alimentación adecuada (art. 11)”, *Observación General* N° 12, E/C.12/1999/5, 1999, párr. 6.

2 Comisión DDHH, “El derecho a la alimentación. Informe presentado por el Sr. Jean Ziegler, Relator especial sobre el derecho a la alimentación (7 de febrero de 2001)”, *Doc. E/CN.4/2001/53, 2001*, párr. 14.

alimentación a las que se tiene acceso son las más adecuadas en determinadas circunstancias a los fines de lo dispuesto en el artículo 11 del Pacto.

- La *sostenibilidad* entraña el concepto de disponibilidad y accesibilidad a largo plazo. Este concepto está íntimamente vinculado al concepto de alimentación adecuada o de *seguridad alimentaria*, que entraña la posibilidad de acceso a los alimentos por parte de las generaciones presentes y futuras³.

Resulta oportuno aquí hacer una distinción respecto a dos conceptos que suelen prestar a confusión. Para empezar, vale aclarar que el derecho a la alimentación es diferente de la seguridad alimentaria y la soberanía alimentaria.

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), existe *seguridad alimentaria* cuando todas las personas tienen en todo momento el acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana⁴. Es decir que se trata de una condición previa del ejercicio pleno del derecho a la alimentación y se relaciona con la sostenibilidad del acceso a los alimentos para las generaciones presentes y futuras).

La *soberanía alimentaria* es un concepto que se reconoce en algunas leyes nacionales, pero sobre el cual actualmente, a diferencia del derecho a la alimentación, no existe consenso internacional. Según esta noción, los pueblos tienen derecho a definir sus propios sistemas alimentarios y agrícolas, de modo que pueden determinar el grado en que quieren bastarse por sí mismos y proteger la producción interna de alimentos, así como regular el comercio a fin de lograr los objetivos del desarrollo sostenible⁵.

En esta línea de razonamiento, en la Observación General N°12, el Comité señaló que el contenido básico del derecho a la alimentación adecuada comprende la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada; y la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos⁶.

3 Comité PIDESC, “El derecho a una alimentación adecuada (art. 11)”, *op. cit.*, párr. 7.

4 FAO, “El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2001”, Roma, 2001.

5 FAO, “Introducción al derecho a una alimentación adecuada”, disponible en www.fao.org/righttofood/kc/dl_en.htm.

6 Comité PIDESC, “El derecho a una alimentación adecuada (art. 11)”, *op. cit.*, párr. 8.

II. EL DESARROLLO HUMANO COMO COMPONENTE DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

La cuestión de la preservación ambiental y la consagración del derecho al ambiente sano formó parte de los “temas habilitados” para el tratamiento de la Convención Constituyente de 1994, según la Ley 24.309.

La inclusión de estas previsiones ambientales es indudablemente uno de los aspectos más positivos del proceso de reforma constitucional argentino y, en lo que nos ocupa en esta ocasión, dentro de esta manda constitucional se incluyó la frase “*apto para el desarrollo humano*”, convirtiendo a Argentina en el primer país en incorporar este concepto en la Constitución en consonancia con la moderna y progresista visión de los informes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) elaborados a partir de 1990.

Este organismo define al desarrollo humano como “*el proceso mediante el cual se amplían las oportunidades del ser humano*” en donde se anotan las de disfrutar de una vida prolongada y saludable y tener acceso a los recursos necesarios para una vida decente, es decir que los beneficios sociales deben verse y juzgarse en la medida que promueva el bienestar humano.

Si bien esta inclusión constitucional en la cláusula ambiental lleva a considerar al desarrollo humano como el verdadero paradigma constitucional ambiental, no debe perderse de vista que el concepto de desarrollo humano es amplio e integral. No es simplemente un llamado a la protección ambiental, sino que implica un nuevo concepto de crecimiento económico, que provee justicia y oportunidades para toda la gente del mundo⁷.

Es decir que la incorporación del concepto de desarrollo humano, se relaciona estrechamente con el bien jurídico calidad de vida y, por ende, con el derecho a la alimentación. Se concibe, entonces, como el proceso de ampliación de las opciones de los seres humanos, aumentando sus funciones y capacidades, reflejando además los resultados de las mismas. Abarca esferas de opciones tales como participación, seguridad, sostenibilidad, garantías de los derechos humanos, todas necesarias para gozar de respeto por sí mismo, potenciación y una sensación de pertenecer a una comunidad: el desarrollo humano es el desarrollo de la gente, para la gente y por la gente.

La inclusión del concepto en el texto constitucional plantea un claro pronunciamiento del constituyente respecto de los postulados que han de regir las políticas públicas en pro de la calidad de vida de la presente generación que exige también la cautela de las generaciones futuras, respecto de su dignidad, calidad e igualdad, es decir la equidad y solidaridad *intra* e intergeneracional⁸.

7 M. López Alfonsín, C. Tambussi, “El medio ambiente como derecho humano”, en A. Gordillo, y otros, *Derechos Humanos*, (Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo), Cap. XI, pp. XI-1-XI-11, p. XI-3.

8 Para ampliar: M. López Alfonsín, “El desarrollo humano como mandato constitucional”, *Revista RAP*, Año XXXVI, N° 432; y M. López Alfonsín, “El paradigma constitucional del Derecho al Ambiente Sano, desarrollo sustentable, desarrollo humano y calidad de vida, a 25 años de la Reforma de la Constitución Argentina”, *Derecho Procesal Constitucional. Fragmentos y testimonios a 25 años de la reforma de la Carta Magna*, 2019.

III. EL DESARROLLO PROGRESIVO COMO COMPONENTE DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Además del reconocimiento normativo expreso que surge de los instrumentos internacionales mencionados en el apartado anterior, el derecho a la alimentación debe analizarse, al mismo tiempo, a partir de la idea de desarrollo progresivo enunciada, entre otros, en el art. 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos:

“Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados”⁹.

En sintonía con ello, conjuntamente con el deber principal de adoptar medidas para lograr progresivamente el pleno ejercicio del derecho a una alimentación adecuada, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales explicó el alcance de las obligaciones generales en relación al tema que nos ocupa. De este modo, estipuló que:

“... la obligación de realizar entraña tanto la obligación de facilitar como la obligación de hacer efectivo. La obligación de respetar el acceso existente a una alimentación adecuada requiere que los Estados no adopten medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir ese acceso. La obligación de proteger requiere que el Estado Parte adopte medidas para velar por que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada. La obligación de realizar (facilitar) significa que el Estado debe procurar iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria. Por último, cuando un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapen a su control, de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de realizar (hacer efectivo) ese derecho directamente. Esta obligación también se aplica a las personas que son víctimas de catástrofes naturales o de otra índole”¹⁰.

9 A fin de ampliar los derechos económicos, sociales y culturales para consolidar en América el respeto a la integridad de las personas, en 1988 se sancionó el Protocolo adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, denominado “Protocolo de San Salvador”, que, si bien no posee jerarquía constitucional, también forma parte del ordenamiento legal argentino con jerarquía superior a las leyes. Dicho protocolo reconoce el derecho a la alimentación de manera autónoma e integral en su artículo 12: “1. Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual. 2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados Partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia”. Además, los Estados se comprometen a garantizar a los niños una adecuada alimentación, tanto en la época de lactancia como durante la edad escolar (artículo 15), y en lo que refiere a los ancianos, a proporcionarles alimentación cuando carezcan de ella (artículo 17).

10 Comité PIDESC, “El derecho a una alimentación adecuada (art. 11)”, op. cit., párr. 15.

En este entendimiento, el accionar de los Estados debe guiarse por dos principios fundamentales: la no regresividad y la no discriminación.

De conformidad con el primero de ellos, los Estados deben avanzar progresivamente en la ampliación de la protección del derecho a la alimentación, en la medida que sus recursos disponibles se lo permitan, pero no pueden retroceder ni reducir el nivel de protección ya alcanzado.

Sin embargo, la efectividad progresiva no se aplica a la obligación de no discriminación, puesto que éste es un principio inherente a los derechos humanos y se debe aplicar inmediatamente, sin considerar la disponibilidad de los recursos ni el grado de desarrollo.

IV. EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN ARGENTINA

En el caso de Argentina, el derecho a la alimentación no recibió expreso reconocimiento en la Constitución Nacional. Ello no sucedió en la constitución histórica de 1853 elaborada durante la primera etapa del constitucionalismo liberal y tampoco fue objeto de tratamiento en el proceso de reforma constitucional de 1994.

Pero esto no significa que el derecho a la alimentación no se encuentre contemplado en el ordenamiento legal argentino. En este sentido, en el marco constitucional, este derecho debe encuadrarse dentro de la cláusula del art. 33. Dicho artículo forma parte de nuestra constitución desde la reforma de 1860 y se refiere, justamente, a aquellos derechos no enumerados pero que surgen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno.

Como bien decía el ilustre Germán Bidart Campos, esta apertura hacia los derechos implícitos evita estancarse en un determinado tiempo, que puede ser el de la sanción de la Constitución; supera lo que en ese momento no fue previsto o fue objeto de olvido o ignorancia; ahorra reformas frecuentes para actualizar el texto constitucional y, en una sola palabra, es un antídoto contra el anquilosamiento¹¹.

Por otra parte, nuestro sistema jurídico también ha elevado a rango de ley fundamental los instrumentos internacionales de derechos humanos mencionados en el art. 75 inc. 22, dejando abierta la posibilidad de conferir tal jerarquía constitucional a otros instrumentos a través del procedimiento legislativo con mayorías especiales.

11 G. Bidart Campos, “Los derechos ‘no enumerados’ en su relación con el Derecho Constitucional y el Derecho Internacional”, en *Derecho y Sociedad*, N° 18, 256-261.

En este marco, todos los instrumentos que reconocen el derecho a la alimentación señalados en el apartado anterior gozan de la máxima jerarquía normativa y sus disposiciones son, en consecuencia, directamente operativas en nuestro ordenamiento.

V. APORTES DE LA JURISPRUDENCIA ARGENTINA

Además de la apertura del catálogo de derechos proporcionada por las cláusulas constitucionales, a partir del año 1995, la Corte Suprema de Justicia de la Nación aportó una interpretación muy enriquecedora de este sistema de fuentes tan amplio. En el *leading case* “Girolodi, Horacio D. y otro s/recurso de casación”, el tribunal analizó la interpretación que ha de darse a la fórmula “*en las condiciones de su vigencia*” establecida en el art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional en relación a los instrumentos internacionales de derechos humanos que allí se enumeran y que conforman el bloque de constitucionalidad.

De este modo, se consolidó esta apertura al mundo internacional de los derechos humanos entendiendo que los instrumentos deben aplicarse “*tal como efectivamente rigen en el ámbito internacional y considerando particularmente su efectiva aplicación jurisprudencial por los tribunales internacionales competentes para su interpretación y aplicación*”.

Esto significa, por ejemplo, que una observación general del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales tiene para la Corte Suprema de Justicia de la Nación una subsunción en el sistema normativo fundamental e irradia en todo el derecho público argentino de una forma contundente, ya que debe “*servir de guía para la interpretación de los preceptos convencionales*”.

Esto quiere decir que las observaciones que realicen los órganos de vigilancia o los organismos de protección de los derechos humanos constituyen un criterio hermenéutico fundamental en el sistema constitucional argentino en las condiciones en las que estos mismos órganos así lo hacen.

En este contexto, a pesar de que contamos con un profuso marco normativo y una línea firme del máximo tribunal respecto a la recepción de la interpretación de los organismos de protección internacional, no se encuentra el mismo nivel de desarrollo en la jurisprudencia de nuestro país. Afortunadamente algunos tribunales locales han hecho eco de la aplicación de este derecho, pero no ha sido así respecto a los fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, donde existen grandes lagunas.

A modo ilustrativo, es posible citar el fallo del Juzgado de Menores y Familia N° 2, de Paraná, Entre Ríos, a través del cual, en el marco de la crisis desatada en 2001, se garantizó el derecho

a la alimentación a una familia en situación de extrema vulnerabilidad. En el caso se demandó a la provincia para que suministrase alimentación digna y necesaria para la subsistencia de dos padres desempleados con tres hijos desnutridos, hasta tanto se los insertase en algún programa social de apoyo o se cumpliera con el mandato del art. 18.2 de la Convención de los Derechos del Niño, conforme el cual “*los Estados parte prestarán la asistencia apropiada a los padres y a los representantes legales para el desempeño de sus funciones en lo que respecta a la crianza del niño*”.

El magistrado no solo ordenó al estado provincial que cumpliera con lo peticionado, sino que también dispuso como medida cautelar que a través de un supermercado cercano a los actores, les suministrase y abonara los alimentos que precisaban¹².

En la órbita de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires también se han presentado numerosos casos referidos al derecho a la alimentación.

El Juzgado en lo Contencioso, Administrativo y Tributario N° 3, en el año 2003, falló a favor de una mujer que solicitaba su reincorporación al programa asistencial “Vale Ciudad”, del que había sido excluida arbitrariamente. De igual modo que el caso anterior, se trataba de un grupo familiar carente de recursos, que estaba integrado por seis menores que presentaban cuadros de desnutrición.

En este contexto, el juez ordenó su inmediata reincorporación o que continuase con la entrega del bolsón de comida que recibía por semana. Pese a que la solución fue favorable, es certero aclarar que para fundamentar su decisión, únicamente se alegó que estaban comprometidos los derechos a la vida y a la salud de los niños, sin hacer explícita referencia al derecho a la alimentación¹³.

En 2017, en el Juzgado Contencioso, Administrativo y Tributario N° 18, se inició un caso en el que una familia en situación de vulnerabilidad social se presentó a fin de solicitar que se le proveyera de la dieta especial que requería ante el cuadro complejo de salud del padre y uno de los menores.

Encontrándose acreditados los padecimientos de salud, el diagnóstico de ambos y las dietas especiales que fueron prescriptas por los especialistas, y ante la falta de recursos y la situación de vulnerabilidad social en la que se encontraban, se resolvió hacer lugar a la demanda y, en consecuencia, se ordenó al Estado que garantice la adquisición completa de los alimentos necesarios para satisfacer la dieta prescripta para el grupo familiar actor según el plan nutricional. Además, se debería incluir el costo necesario para la compra de elementos de higiene personal y de limpieza del hogar en el que residían.

12 Juzgado de Menores y Familia N° 2 de Paraná, Entre Ríos, “Defensor del Superior Tribunal de Justicia c/Provincia de Entre Ríos”, sentencia del 21 de julio de 2002.

13 Juzgado en lo Contencioso, Administrativo y Tributario N° 3, CABA, “Cerrudo María Delia y otros c/ GCBA s/ amparo”, sentencia del 11 de marzo de 2003.

Para dar cumplimiento a lo ordenado, el GCBA debía, mediante las medidas que estime apropiadas dentro del ámbito ajeno al jurisdiccional, garantizar a los actores y a sus hijos, ya sea **mediante ayuda económica o en especie**, la provisión de los alimentos indicados en el plan nutricional.

Para decidir de esta forma, se analizó la normativa nacional y local en la materia, a fin de analizar el caso a la luz del derecho a la salud y su vinculación con una alimentación adecuada como una subespecie del derecho a la vida.

“En casos como el traído a debate ante este Tribunal no puede dejar de reconocerse el estrecho vínculo que conecta el reclamo de la parte actora a una alimentación adecuada con el goce pleno del derecho a la salud integral, conforme ha sido reconocido a nivel local en el artículo 20 de la Constitución de la Ciudad y de la Ley Básica de Salud (Ley 153, artículo 3º), o bien, a partir de lo establecido en los tratados internacionales de derechos humanos y la interpretación evolutiva que se le ha otorgado tanto a nivel universal como interamericano, como una dimensión esencial del derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado o a condiciones de vida dignas”¹⁴.

VI. LOS PUEBLOS INDÍGENAS COMO SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCIÓN EN LA JURISPRUDENCIA ARGENTINA

En torno a la jurisprudencia del máximo tribunal, como se indicó previamente, no existen grandes referencias al derecho a la alimentación. Sin perjuicio de ello, el caso al que todos apelamos al momento de encontrar una base jurisprudencial para la interpretación de este derecho es la medida cautelar dictada en el marco de la causa del “Defensor del Pueblo de la provincia de Chaco c. Provincia de Chaco y Estado Nacional”, en septiembre de 2007.

Esta causa responde al nuevo paradigma surgido a partir de la reforma constitucional de 1994, que puso de manifiesto el giro copernicano que se dio ideológicamente respecto al trato hacia los pueblos originarios. En este marco, se procedió a reconocer su preexistencia étnica y cultural y pasaron a convertirse en “sujetos” de alguna manera privilegiados en su tratamiento en relación con varios aspectos.

Esta evolución histórico-constitucional desembocó en la actualidad en la construcción de un verdadero bloque jurídico de raigambre constitucional de protección de los pueblos indígenas¹⁵.

14 Juzgado en lo Contencioso, Administrativo y Tributario N° 18, CABA, “N., R. E. y otros c/ GCBA s/ amparo”, sentencia del 21 de abril de 2017.

15 Para ampliar: M.S. Bucetto, M. López Alfonsín, “El territorio indígena protegido, una asignatura constitucional

Retomando el fallo del “Defensor del Pueblo”, el caso se originó a raíz de la situación de extrema vulnerabilidad en la que se encontraban los pueblos originarios, y derivó, primero, en una serie de acciones dentro del ámbito de la provincia de Chaco por parte del Defensor del Pueblo y del Instituto Provincial del Aborigen. Finalmente culminó con el pedido de una medida cautelar que se planteó ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación en ejercicio de su competencia originaria.

En esa oportunidad, el Defensor del Pueblo denunció que los habitantes de la región sudeste del Departamento General Güemes y noroeste del Departamento Libertador General San Martín de esa provincia, en su gran mayoría pertenecientes a la etnia Toba, se encontraban en una “situación de exterminio silencioso, progresivo, sistemático e inexorable”, debido a la grave situación socioeconómica en la que se encontraban. A consecuencia de ello, la mayoría de la población padecía de enfermedades endémicas que son producto de la extrema pobreza, carecía de alimentación, de acceso al agua potable, de vivienda, de atención médica necesaria.

Ante esta situación, el Defensor alegó que el Estado provincial y nacional habían omitido llevar a cabo las acciones necesarias, tendientes a revertir ese delicado contexto y solicitó que se los condene a garantizar a dichas comunidades una real y efectiva calidad de vida digna que les permita el ejercicio de los derechos a la vida, a la salud, a la asistencia médico-social, a la alimentación, al agua potable, a la educación, a la vivienda, al bienestar general, al trabajo, a la inclusión social, entre otros, y que tales derechos sean satisfechos de manera continua y permanente.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, más allá del análisis procesal respecto a su competencia originaria, ordenó la celebración de una audiencia pública y concedió la medida cautelar, en los siguientes términos:

“... ordenar al Estado Nacional y a la Provincia del Chaco el suministro de agua potable y alimentos a las comunidades indígenas que habitan en la región sudeste del Departamento General Güemes y noroeste del Departamento Libertador General San Martín de esa provincia, como así también de un medio de transporte y comunicación adecuados, a cada uno de los puestos sanitarios”¹⁶.

Más adelante se solicitó una ampliación de esa medida cautelar, puesto que los actores entendían que la medida no había alcanzado a todas las comunidades originarias, en especial debido a que su instrumentación no habría logrado contener la tuberculosis en un gran porcentaje del pueblo Wichi que habría aumentado los casos de desnutrición crónica infantil.

Dicha extensión fue rechazada por el tribunal, en el entendimiento de que lo peticionado estaba incluido dentro de la causa “Instituto del Aborigen Chaqueño (I.D.A.CH.) y pueblos

pendiente”, *Revista Iberoamericana de Derecho Ambiental y Recursos Naturales*, n° 43, (2022).

16 CSJN, “Defensor del Pueblo de la Nación c/ Estado Nacional y otra (Provincia del Chaco) s/ proceso de conocimiento”, sentencia del 18 de septiembre de 2007.

indígenas Qom, Wichi y Mocoví c/ Gobierno de la Provincia del Chaco y/o quien resulte responsable s/ acción de amparo” que se sustanciaba ante la jurisdicción de la provincia de Chaco, en cuyo marco recayó pronunciamiento definitivo que hizo lugar a la acción de amparo y ordenó a la Provincia del Chaco a que arbitre los recaudos a fin de dar estricto e inmediato cumplimiento a lo prescripto por el artículo 37 de la Constitución provincial, 75 inciso 17 de la Constitución Nacional, Convenio 169 de la O.I.T. y el Acta Acuerdo celebrada con la demandante con fecha 19 de agosto de 2006, como así también el deber de informar de manera documentada cada una de las medidas que a tal fin se adopten.

Toda vez que lo resuelto en dicha causa era prácticamente idéntico a lo solicitado en esta oportunidad y se encontraba en etapa de ejecución, se procedió a rechazar la acción de amparo interpuesta, sin perjuicio de un pedido de informes sobre el estado de ejecución de los programas de salud, alimentación, asistencia sanitaria, provisión de agua potable, fumigación y desinfección de las regiones alcanzadas por la medida cautelar decretada¹⁷.

La argumentación de la Corte Suprema de Justicia de la Nación respecto al derecho a la alimentación al momento de resolver la medida cautelar es muy vaga, no hay una referencia concreta a una norma de la Constitución Nacional, pero sí infiere que este derecho está contenido en los tratados internacionales, en la Constitución Nacional de forma implícita, y por parte de la Constitución de Chaco.

De este modo, esta decisión es acorde con los precedentes del Tribunal Interamericano, que en varias oportunidades ha sostenido y reforzado la concepción amplia del derecho a la vida y ha incluido el derecho a la alimentación en casos de comunidad indígenas que fueron privadas de sus medios de subsistencia¹⁸.

En particular, en la reciente sentencia del “Caso Comunidades Indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina”, la Corte Interamericana expresamente relacionó los reclamos de acceso a las tierras ancestrales con las afectaciones especiales al derecho a la salud, a la alimentación y el acceso a agua limpia y dispuso que el Estado debe proveer a los pueblos indígenas en forma inmediata y prioritaria de estos bienes y servicios con periodicidad, cantidad y calidad suficiente para revertir y solucionar su situación de vulnerabilidad¹⁹.

17 CSJN, “Defensor del Pueblo de la Nación c/ Estado Nacional y otro s/ proceso de conocimiento”, sentencia del 26 de diciembre de 2018.

18 Véase, por ejemplo, Corte IDH, “Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua”, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 31 de agosto de 2001, serie C, No. 79; Corte IDH, “Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay”, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 17 de junio de 2005, serie C, No. 125; Corte IDH, “Caso Sawhoyamaxa vs. Paraguay”, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 29 de marzo de 2006, serie C, No. 146.

19 Para ampliar: M.S. Bucetto, “El papel de los DESCA en la construcción de la identidad cultural indígena. A propósito del fallo de la Corte Interamericana en el ‘Caso Comunidades Indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina’”, publicado en: C. Granelli, y D. Bellorio Clabot, (dir.), ‘Revista Iustitia’, n° 11, (2021).

En esta oportunidad, el Tribunal se apartó de la mirada más prudente y decidió avanzar en su propia jurisprudencia y profundizar la construcción de nuevos paradigmas. De este modo, robusteció el concepto de la propiedad comunitaria a partir de una mirada holística que no solo lo relaciona con el derecho a la consulta, sino que analiza la conexión entre las tierras, el medio ambiente y los derechos a la alimentación, agua e identidad cultural.

El Tribunal partió del análisis del derecho al medio ambiente sano y, tras realizar una interpretación sistemática entre la Convención Americana y la Carta de la OEA, reconoce que se entiende incluido en dicho artículo y que dimana de la obligación de los Estados de alcanzar el “desarrollo integral” de sus pueblos (art. 30, 31, 33 y 34 de la Carta). Asimismo, precisó que, sin perjuicio de ser un derecho autónomo, es incuestionable que otros derechos humanos puedan ser vulnerados como consecuencia de daños ambientales y, de igual modo, deben ser salvaguardados, atento a que son interdependientes y centrales para garantizar la vida de los pueblos indígenas.

Es necesario tener presente que al referirse al alcance y contenido sustantivo del derecho al medio ambiente, el fallo se remite a la Opinión Consultiva OC-23/17, que fue la primera oportunidad en la que la Corte IDH se exployó de manera extendida sobre el alcance de este derecho y su relación con otros derechos fundamentales, reconociéndolo como un derecho independiente y autónomo incluido entre los DESC tutelados por el art. 26 e instituyendo una nueva subcategoría de derechos: los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA)²⁰.

Recurriendo a la misma metodología, el Tribunal analizó la Observación General N° 12 del Comité DESC²¹ para desarrollar el contenido básico del derecho a la alimentación, señalando la exigencia de disponibilidad, cantidad y calidad de los alimentos. En especial, hizo mención a los componentes culturales del derecho y su incidencia en la conceptualización de los estándares de “adecuación” y “seguridad alimentaria” que son propios del derecho.

A la luz de estos principios, los Estados tienen obligaciones particulares en relación al derecho a la alimentación de los pueblos indígenas. Éstas incluyen el respeto de las tradiciones culturales de los indígenas, reforzando los sistemas alimentarios tradicionales y protegiendo las actividades de supervivencia como la caza, la pesca y la recolección²².

20 Corte IDH, “Medio ambiente y derechos humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal - interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)”, Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017, Serie A No. 23.

21 Otros instrumentos interesantes sobre la temática son las Directrices Voluntarias para Apoyar la Realización Progresiva del Derecho a la Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional (adoptadas por el consejo de la FAO), la “Declaración de Atitlán”-Consulta de los Pueblos Indígenas sobre el Derecho a la Alimentación: Una Consulta Global- y FAO, Los Pueblos Indígenas y las Políticas Públicas de Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe. Una visión regional, Copygraph, 2015.

22 FAO, “Derecho a la alimentación y los pueblos indígenas”, Copygraph, 2007.

VII. CONCLUSIONES

Los derechos humanos son aquellos inherentes a todos nosotros, con independencia de la nacionalidad, género, origen étnico o nacional, color, religión, idioma o cualquier otra condición. Por principio son universales, inalienables, indivisibles e interdependientes.

En este contexto, el primer derecho que tiene todo ser humano por el solo hecho de ser tal es, para ponerlo en términos contundentes, el derecho a no tener hambre.

En este sentido, la relación de la alimentación y la vida digna se presenta desde los orígenes del movimiento constitucionalista, que pretendía garantizar un marco mínimo de dignidad humana.

De esta forma, el derecho a la alimentación fue avanzando en su reconocimiento en el derecho internacional y ha coadyuvado a que las personas tengan acceso a una alimentación adecuada y a los recursos necesarios para tener en forma sostenible seguridad alimentaria.

Desde esta perspectiva, el derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. Por este motivo, no debe confundirse con un derecho a ser alimentado, sino que tiene que ver con el derecho a alimentarse en condiciones de dignidad.

Por otra parte, es innegable la vinculación de la alimentación con el concepto de desarrollo sustentable y con el bien supremo a ser tutelado que es la calidad de vida del ser humano, en fin, de la presente y futuras generaciones.

La aparición de nuevos derechos en el catálogo normativo, que fueron perfilándose como institutos que integran la nómina axiológica del constitucionalismo al incorporar el valor “solidaridad”. Este proyecto ha sido completado con una visión cada vez más integral de la persona y la asunción de un nuevo paradigma ha sido constitucionalizado por la reforma constitucional de 1994 al incluir, en el mismo párrafo, con un criterio novedoso entre los sistemas comparados, el concepto de “desarrollo humano”.

Así se llega, tal como ha quedado descrito, a través elaboraciones de Naciones Unidas al nuevo paradigma que coloque al ser humano en el centro del desarrollo y con base en él al nuevo concepto integrador del desarrollo humano sustentable, que ha de ser implementado en cada país de acuerdo con sus recursos, ubicación geográfica población, cultura, recurriendo a planes diferenciales según sus propias características y dentro de cada uno de los sectores productivos de sus economías.

Se observa, entonces, que se comenzó a avanzar hacia un nuevo concepto de desarrollo, no concebido ya sólo en términos económicos sino como desarrollo integral del hombre.

Sin embargo, para asegurar el carácter sostenible en todos los sectores de la economía y en todos los niveles de la acción para el desarrollo, es necesario introducir cambios profundos, tanto en las políticas nacionales como en las mundiales.

Estamos aquí ante una asignatura pendiente, considerando que si bien existen ciertos fallos de tribunales inferiores sobre la materia, la Corte Suprema no ha fijado una posición al respecto, siendo trascendental que lo haga atento que sus interpretaciones trascienden por su ejemplaridad los casos sobre los que se expide.

Los mandatos constitucionales y convencionales deben interpretarse a la luz de los principios de igualdad y dignidad y las autoridades nacionales, provinciales y municipales deben, para ello, tomar las medidas necesarias, pues pesa sobre todas ellas una responsabilidad solidaria en la tutela de los derechos consagrados.

REFERENCIAS

- Bidart Campos, G. “Los derechos ‘no enumerados’ en su relación con el Derecho Constitucional y el Derecho Internacional”. *Derecho y Sociedad*, N° 18, 256-261.
- Bucetto, M.S. “El papel de los DESCAs en la construcción de la identidad cultural indígena. A propósito del fallo de la Corte Interamericana en el ‘Caso Comunidades Indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina’”. Publicado en: Granelli, C. y Bellorio Clabot, D. (dir.), ‘Revista Iustitia’, n° 11, (2021).
- Bucetto, M.S., López Alfonsín, M. “El territorio indígena protegido, una asignatura constitucional pendiente”. Publicado en: Clabot, D. (dir.), *Revista Iberoamericana de Derecho Ambiental y Recursos Naturales*, n° 43, (2022).
- Comisión DDHH. “El derecho a la alimentación. Informe presentado por el Sr. Jean Ziegler, Relator especial sobre el derecho a la alimentación (7 de febrero de 2001)”. Doc. E/CN.4/2001/53, 2001.
- Comité PIDESC. “El derecho a una alimentación adecuada (art. 11)”, Observación General N° 12, E/C.12/1999/5, 1999.
- Corte IDH. “Medio ambiente y derechos humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal - interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)”. Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017, Serie A No. 23.
- CSJN. “Defensor del Pueblo de la Nación c/ Estado Nacional y otra (Provincia del Chaco) s/ proceso de conocimiento”, sentencia del 18 de septiembre de 2007.

- CSJN. “Defensor del Pueblo de la Nación c/ Estado Nacional y otro s/ proceso de conocimiento”, sentencia del 26 de diciembre de 2018.
- FAO. “Derecho a la alimentación y los pueblos indígenas”, Copygraph, 2007.
- FAO. “El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2001”, Roma: 2001.
- FAO. “Introducción al derecho a una alimentación adecuada”, disponible en www.fao.org/righttofood/kc/dl_en.htm.
- Juzgado de Menores y Familia N° 2 de Paraná, Entre Ríos. “Defensor del Superior Tribunal de Justicia c/Provincia de Entre Ríos”, sentencia del 21 de julio de 2002.
- Juzgado en lo Contencioso, Administrativo y Tributario N° 18, CABA, “N., R. E. y otros c/ GCBA s/ amparo”, sentencia del 21 de abril de 2017.
- Juzgado en lo Contencioso, Administrativo y Tributario N° 3, CABA, “Cerrudo María Delia y otros c/ GCBA s/ amparo”, sentencia del 11 de marzo de 2003.
- López Alfonsín, M. “El desarrollo humano como mandato constitucional”. *Revista RAP*, Año XXXVI, N° 432.
- López Alfonsín, M. “El paradigma constitucional del Derecho al Ambiente Sano, desarrollo sustentable, desarrollo humano y calidad de vida, a 25 años de la Reforma de la Constitución Argentina”. *Derecho Procesal Constitucional. Fragmentos y testimonios a 25 años de la reforma de la Carta Magna*, 2019.
- López Alfonsín, M., Tambussi, C. “El medio ambiente como derecho humano”, en Gordillo, A. y otros, *Derechos Humanos*, Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, Cap. XI, pp. XI-1-XI-11.

Recibido: 20/02/2023

Aprobado: 15/04/2023



Manos de fe. Procesión del Señor de los Milagros
Jorge Verástegui (fotógrafo, Lima, 1953)
Correo electrónico: jvccanito@yahoo.com