

Derecho a la alimentación adecuada en Argentina. El Estado frente a su obligación de realizarlo.

Doctorado en Derecho. Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires
(UBA)

Autor: Maximiliano Carrasco (UBA)

Directora: Dra. Laura Pautassi (UBA - CONICET)

Codirectora: Dra. Pilar Arcidiácono (UBA - CONICET)

Jurado:

Dra. Marta Andrich (UBA)

Dra. Graciela Christe (Defensoría General Ciudad de Buenos Aires)

Dr. Ignacio Colombo Murúa (Universidad Nacional de Salta)

Fecha de defensa: 12/12/2022

El derecho a la alimentación adecuada (DAA) implica que cada persona tenga acceso físico y económico en todo momento a alimentación en cantidad y calidad suficiente y en formas que sean sostenibles (Comité DESC, 1999), y para su satisfacción se requieren políticas integrales, en tanto se trata de un derecho complejo y multidimensional que, al igual que los restantes derechos sociales, impone a los Estados obligaciones de respetar, proteger y realizar.

A partir de la preocupación por la emergencia alimentaria sostenida en Argentina (declarada en el año 2002 por medio del Decreto 108/2002, sucesivamente prorrogado), la tesis coloca su mirada en el Estado, y define como objetivo general “analizar la actividad del Estado argentino en relación con sus obligaciones de respetar, proteger y realizar el DAA en el período comprendido entre los años 2002 y 2017”. El análisis de la actividad estatal se efectúa principalmente a la luz de las obligaciones asumidas por el Estado desde su propia Constitución y desde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Es por ello por lo que, previo a entrar en el desarrollo del objetivo general, se aborda un objetivo jurídico previo, consistente en delinear los criterios rectores que deberían observar el accionar estatal y, más específicamente, las políticas públicas orientadas al respeto, la protección y la realización del DAA, según los principios y

estándares internacionales de derechos humanos. De ese modo, la tesis se estructura en dos partes bien diferenciadas: a) la “parte I” (caps. 2 y 3), titulada “El Estado argentino y sus obligaciones en relación con el derecho a la alimentación adecuada”; y b) la “parte II” (caps. 4 a 9), denominada “El Estado argentino y su actuación en torno a la realización del derecho a la alimentación Adecuada (2002-2017)”.

En relación con la “parte I”, el cap. 2 se enfoca en especificar los alcances de las obligaciones estatales para con el DAA, mientras que el cap. 3 se detiene en presentar el enfoque de derechos humanos (OACDH, 2006; IPPDH, 2014; CIDH, 2018) como prisma para el análisis de las políticas públicas. En esta primera parte de la tesis, se repasan y analizan, entre otros documentos, diferentes Pactos y Tratados de Derechos Humanos que consagran el DAA, con especial énfasis en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PÍDESC) y en las interpretaciones realizadas por el órgano de dicho tratado: el Comité DESC, fundamentalmente a partir de su Observación General Nº 12 y la definición de los elementos del DAA (disponibilidad, accesibilidad física y económica, adecuación y sostenibilidad), así como de la obligación reforzada de proteger a todas las personas contra el hambre. Además, en base al análisis de la protección del DAA en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, se advierte cómo ésta se ha visto robustecida a lo largo de las últimas décadas, incluyendo una evolución en la conceptualización del DAA. Así, de preocupaciones centradas principalmente en la disponibilidad de alimentos, se fue transitando a colocar la atención, también, en la accesibilidad, la adecuación y la sostenibilidad, y, en los últimos años, diferentes documentos del Sistema Universal de protección de Derechos Humanos comenzaron a incorporar explícitamente el concepto de soberanía alimentaria (tal es el caso de informes de Relatores Especiales del derecho a la alimentación, así como de la “Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales”, del año 2019). A nivel del Sistema Interamericano de protección de Derechos Humanos, se destaca la mayor jerarquización que han evidenciado los derechos sociales a partir de la generación de nuevos mecanismos y estructuras (v. gr. Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales; Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador), así como con la evolución de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos

Humanos, con un reconocimiento de justiciabilidad directa de diferentes derechos sociales, entre ellos el DAA.

En cuanto a la “parte II” de la tesis, consistente en la descripción y el análisis de un conjunto de las principales actividades llevadas a cabo por diferentes poderes e instituciones del Estado en relación con sus obligaciones para con el DAA, se presenta una aproximación a la actuación del Poder Ejecutivo Nacional (cap. 4), del Poder Legislativo Nacional (cap. 5), de la Auditoría General de la Nación (cap. 6), de la Defensoría del Pueblo de la Nación (cap. 7), del Poder Judicial (cap. 8) y del Ministerio Público (cap. 9). Las fuentes de información utilizadas para dar cuenta de las actividades estatales han sido diversas, incluyendo, entre otras: normativa, informes de gestión, sentencias judiciales, informes presupuestarios, proyectos legislativos, informes de auditoría y respuestas a pedidos de acceso a información pública realizados en el marco de la tesis.

En relación con la mirada sobre el Poder Ejecutivo, se acerca un panorama sobre las políticas, planes y programas adoptados vinculados con el DAA, y se coloca una especial atención en el análisis de la principal política alimentaria implementada en el país en el período bajo estudio: el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA), el cual, más allá de sus impactos positivos, también evidenció un conjunto de aspectos críticos en su implementación a lo largo de los años (v. gr. insuficiencia de las prestaciones, falta de información respecto de la totalidad de titulares del plan, debilidades en la rendición de cuentas y en la coordinación entre diferentes niveles de gobierno), cuestión que también se retoma en el capítulo sobre la Auditoría General de la Nación, que se basa en el análisis de los diferentes informes sobre el PNSA. En relación con el Poder Legislativo, la tesis realiza un repaso por las leyes nacionales vinculadas con la seguridad alimentaria y nutricional sancionadas en el período 2002-2017, y se analiza un conjunto de proyectos legislativos en torno al DAA (proyectos sobre declaración de emergencia alimentaria, sobre desnutrición y sobre el PNSA) advirtiendo falencias en el rol de control del Congreso Nacional, en virtud de la gran proporción de iniciativas solicitando información al PEN que no fueron aprobadas ni, sobre todo, tratadas. En cuanto a la Defensoría del Pueblo de la Nación, se da cuenta de las diversas acciones encaradas en relación con la protección del DAA, y se hace hincapié en las limitaciones que genera en algunas misiones y funciones institucionales la situación de falta de

designación de Defensor o Defensora del Pueblo desde el año 2009. En la mirada sobre el Poder Judicial, por su parte, se analizan las sentencias de la Corte Suprema de Justicia de la Nación relacionadas con demandas al Estado por la realización del DAA en el período bajo análisis, remarcando, entre otros señalamientos, dificultades en torno al cumplimiento efectivo de medidas cautelares dispuestas. Finalmente, en la aproximación a la actuación del Ministerio Público (Fiscal y de la Defensa), se logra dar cuenta de, principalmente, diferentes intervenciones en resguardo del DAA y otros derechos sociales de personas privadas de libertad o viviendo en instituciones, así como de otras agendas en torno al DAA que se han abordado en menor medida (asistencias para ayudas alimentarias, situación de especial vulnerabilidad de pueblos indígenas y su acceso al DAA, irregularidades en programas alimentarios), y que plantean diferentes desafíos institucionales.

Por último, la tesis culmina con el capítulo denominado “entre la evolución de estándares y los incumplimientos continuos y persistentes: el derecho a la alimentación adecuada en Argentina en emergencia, la erradicación del hambre en espera” (cap. 10), en donde se retoman los puntos salientes de los diferentes capítulos para relacionarlos y, en base a ello, arribar a las conclusiones generales, las cuales apuntan, por un lado, a dar cuenta de la evolución del concepto del DAA y del mayor cúmulo de obligaciones impuestas al Estado, y, por otro lado, a advertir cómo esta mayor protección convive con una sucesión de limitaciones e incumplimientos de diferentes poderes e instituciones del Estado analizados, comprometiendo la efectiva realización del DAA y sus diferentes elementos (disponibilidad, accesibilidad, adecuación y sostenibilidad), e inclusive la obligación básica de proteger a todas las personas contra el hambre.

Referencias bibliográficas

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos -CIDH- (2018) Políticas públicas con Enfoque de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 191.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales -Comité DESC- (1999). Observación general N° 12: El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11). Documento E/C.12/1999/5.
- Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR -IPPDH- (2014). Lineamientos para la formulación de políticas basadas en derechos humanos. Disponible en: http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2014/12/GanarDerechos_Lineamientos1.pdf
- Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2006). Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo. Disponible en: www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf