

El derecho humano a una alimentación adecuada

El derecho a una alimentación adecuada se encuentra reconocido en diversos instrumentos de derecho internacional y resulta fundamental para el disfrute de todos los demás derechos. Debe concebirse desde un enfoque integral ya que se encuentra asociado al bienestar social en sus distintas dimensiones (económica, de cuidados, de la salud, de la educación, entre otras). El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas explica que no sólo posee una relación directa con la dignidad inherente a la persona humana, sino que también resulta inseparable del concepto de justicia social¹, pues requiere de la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas y orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute del conjunto de derechos humanos por parte de la población mundial.

En el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), los Estados-Parte 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" por lo que es necesaria la adopción de medidas inmediatas para garantizar "el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre" y la malnutrición, para "asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades..."². En el mismo sentido, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, conocido como Protocolo de San Salvador, incorpora este derecho en su artículo N°12, subrayando la responsabilidad del Estado en la concreción del mismo: "con el objeto de hacer efectivo este derecho y erradicar la desnutrición, los Estados Partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de

¹ Observación General N°12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de fecha 12 de mayo de 1999.

² Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Art. 11 2. b).

alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia”³.

Los Estados, al adherir a los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, se obligan a adoptar las medidas necesarias para lograr el cumplimiento de los derechos y garantías reconocidos. En la Argentina, estos instrumentos –con jerarquía constitucional a partir de la reforma del año 1994- así como otros ratificados por el país, son parte integrante del derecho vigente y pueden ser invocados por las personas, grupos y comunidades en la defensa de sus derechos (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación Argentina, 2006).

¿Qué caracteriza una situación como de “emergencia alimentaria”? La característica fundamental tiene que ver con la falta de acceso físico y/o económico a alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, de acuerdo con sus gustos y hábitos culturales, tal como lo especifica la Observación General N°12. De esta manera, el problema del hambre y la malnutrición no estaría en la falta de alimento sino en la falta de acceso a los alimentos disponibles por parte de grandes sectores de la población. Este derecho fundamental adquiere mayor relevancia en poblaciones especialmente vulnerables, es decir, aquellas que “por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran dificultades para ejercitar con plenitud (...) sus derechos”⁴. Esta conceptualización, basada en la producción y disponibilidad alimentaria mundial, surge en la década del ‘70, y una década después se le añade la idea del acceso tanto económico como físico. Recién en los ‘90, se llegó al concepto actual de “seguridad alimentaria” que incorpora la inocuidad y las preferencias culturales y se reafirma como un derecho humano.

Así, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) sostiene que la Seguridad Alimentaria “a nivel de individuo, hogar, nación y global, se consigue cuando todas las personas, en todo momento, tienen acceso físico y

³ Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Art. 12 2.

⁴ *Reglas de Brasilia sobre el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad*, XIV Cumbre Judicial Iberoamericana Brasilia, 4 a 6 de marzo de 2008.

económico a suficiente alimento, seguro y nutritivo, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias, con el objeto de llevar una vida activa y sana”⁵.

En la República Argentina, el Observatorio de la Deuda Social Argentina (UCA) realiza, desde el 2004, informes en base a indicadores de desarrollo humano e integración social y releva específicamente las cuestiones nutricionales que afectan a la población. Según sus datos, durante el 2019, se registraron los valores más altos referidos a la inseguridad alimentaria desde que realizan las mediciones: un 9,3% de la población sufrió inseguridad alimentaria severa, es decir, tuvo la percepción de experiencias de hambre relacionadas con problemas económicos⁶.

La incidencia de la pobreza se ha incrementado entre 2016 y 2019, alcanzando en el primer semestre de 2019 a un 35,4% de la población. En este grupo, un 7,7% de las personas están en situación de indigencia, esto significa que no “cuentan con ingresos suficientes como para cubrir una canasta de alimentos capaz de satisfacer un umbral mínimo de necesidades energéticas y proteicas” (INDEC, 2019, p. 10). Las dificultades para acceder a una alimentación equilibrada exponen a las personas a problemas de malnutrición, sobrepeso e insuficiencias alimentarias, e impiden un adecuado desarrollo físico e intelectual. Los datos relevados por el INDEC (2019) son alarmantes: más de la mitad de los niños y niñas de 0 a 14 años son pobres (52,6%).

El amplio reconocimiento de esta situación, junto a la movilización de diversas organizaciones sociales, promueve la sanción de la Ley N° 27519/19 por parte del Congreso de la Nación. Esta Ley declara la emergencia alimentaria nacional, prorrogando su alcance hasta el 31 de diciembre del año 2022, esto implica un aumento de por lo menos el 50% de las partidas presupuestarias vigentes para políticas alimentarias en 2019 y faculta al Poder Ejecutivo a reasignar el presupuesto necesario para abordar la emergencia, aunque limitando la posibilidad de extracción de recursos de otras políticas sociales, como seguridad social, salud y educación, entre otras. Asimismo, establece que a partir del 1° de enero de 2020, los fondos para las políticas

⁵ Definición estipulada en la Cumbre Mundial de la Alimentación (CMA) de 1996.

⁶ Incidencia de la inseguridad alimentaria severa y total para los Hogares y la Población en la Argentina urbana 2010-2019”, Observatorio de la Deuda Social Argentina (OSDA), 2019.

alimentarias deben actualizarse trimestralmente para que no pierdan el poder adquisitivo frente a la inflación de los alimentos y las bebidas.

El Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires desarrolla diferentes políticas y programas que promueven el desarrollo integral de las familias y, principalmente, de las niñas, niños y adolescentes. *Ciudadanía Porteña con todo Derecho* y *Ticket Social* son los dos programas dependientes de la Subsecretaría de Fortalecimiento Familiar y Comunitario del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat, tendientes a garantizar el derecho a una alimentación adecuada. Ambos están dirigidos a los hogares con mayor vulnerabilidad y a familias en situación de inseguridad alimentaria que habitan en la CABA. Estos programas otorgan un subsidio monetario, implementado a través de una tarjeta magnética en las que se deposita mensualmente un monto de dinero destinado a la compra de alimentos, artículos de limpieza e higiene.

Ciudadanía Porteña se implementa desde el año 2008, Ley N° 1878, y la titularidad del beneficio debe ser preferentemente la mujer del hogar. Tiene condicionalidades ligadas al cumplimiento de controles periódicos de salud y escolaridad de los integrantes de las familias incluidas en el programa. Incluye dos módulos complementarios: *Estudiar es trabajar* y *Red Primeros Meses*.

Por su parte, *Ticket Social*, asiste a familias en situación de inseguridad alimentaria. Funciona, al igual que el anterior, con una transferencia monetaria a una tarjeta bancaria, y contempla montos adicionales por riesgos nutricionales, celiaquía y familias numerosas con cuatro o más hijos menores de 18 años. Ambos programas son incompatibles entre sí y también lo son con la Asignación Universal por Hijo (AUH) por lo que el/la beneficiario/a debe optar por una de estas ayudas económicas.

También en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat funciona el *Programa de Apoyo a Grupos Comunitarios*, dependiente de la Dirección General de Fortalecimiento de la Sociedad Civil. Este programa presta asistencia a comedores, jardines comunitarios y otros grupos con el objetivo de acompañar a las familias en situación de vulnerabilidad.

Desde el Ministerio de Educación se asignan *Becas Alimentarias* (consistentes en viandas, comedor o refrigerios) a alumnos y alumnas de establecimientos educativos públicos pertenecientes a los distintos niveles escolares, al tiempo que funciona un *Programa de Alimentación Escolar* que brinda servicios alimentarios durante el período de clases. Las becas están destinadas a todos los niveles educativos, incluidos los jardines maternos, y es de funcionamiento permanente, incluso durante los recesos escolares de verano e invierno. Se propone garantizar a quienes necesiten una dieta particular, los menús y el refuerzo alimentario correspondiente a la prescripción médica presentada.

Por su parte, en el Ministerio de Salud funciona una red interdisciplinaria de profesionales (conformada por psicólogos, psiquiatras y nutricionistas) que asisten a adolescentes y jóvenes con trastornos alimentarios. Esta *Red de Trastornos de la Alimentación*, dependiente de la Dirección General de Salud Mental, cuenta con once equipos que brindan atención en hospitales de la Ciudad, a través de un abordaje múltiple que incluye interconsultas con distintas especialidades, manteniendo al paciente dentro de su contexto habitual, es decir, la red familiar y social.

También en los Centros de Salud Nivel 1 (CeSAC) se implementan actividades de promoción de la salud como por ejemplo: Control del Niño Sano, Control del Niño Desnutrido, Salud Escolar, Educación para la Salud o Diabetes, entre otros. A través del *Programa Materno Infantil* se entrega leche a embarazadas y niños menores de 5 años. También se realizan visitas domiciliarias para la atención y el seguimiento de enfermedades o la detección de familias en riesgo.

En la CABA la Dirección General de Estadísticas y Censos (DGEyC), es el organismo responsable de realizar las mediciones periódicas para conocer las condiciones en las que viven sus habitantes. Esta información permite, entre otras cosas, crear y/o adecuar las políticas públicas necesarias para satisfacer las necesidades que se presentan en la población.

En el 2015, mediante la Ley N° 5463, se creó el Sistema de Indicadores de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (SIDNNA), donde el Consejo de Derechos de Niñas, Niños y

Adolescentes cumple la función de órgano asesor, participando en la definición de los indicadores y en la elaboración de recomendaciones. La DGEyC es la autoridad de aplicación de la Ley, administra el sistema, define las normas técnicas específicas, al tiempo que coordina y centraliza los datos estadísticos sobre niñez y adolescencia de todo el ámbito del GCABA. Asimismo, la Ley de creación del SIDNNA, contempla la participación de todo el Gobierno de la Ciudad en el registro de información estadística sobre las condiciones de vida de los niños, niñas y adolescentes que transitan y/o viven en su territorio, con la finalidad de contribuir en el diseño y evaluación de políticas dirigidas a la infancia y adolescencia.

Relacionado con el derecho a la alimentación se destaca en el SIDNNA el indicador “Porcentaje de población de 0 a 17 que reside en hogares con ingresos inferiores a la canasta alimentaria”, que de representar un 9,6% de la población de niñas, niños y adolescentes en el 2017, pasó a comprender a un 14,9% en el año 2018.

La información producida -por la Ciudad y por la Nación- para realizar diagnósticos sobre el estado nutricional, los patrones alimentarios y hábitos de consumo en la población de NNyA y adultos que viven en la República Argentina, constituyen una herramienta fundamental para formular políticas públicas que den respuesta a esta problemática prioritaria en la agenda sanitaria. Así lo expresa la Resolución N° 8 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, en el Plan Nacional *Argentina contra el hambre*, que asume el derecho humano a una alimentación adecuada como una política de estado.

En un escenario que enfrenta al país y al mundo a los desafíos impuestos por la pandemia de CoVID-19, el diseño y la implementación de las políticas sociales requiere -tal vez más que nunca- de información precisa y estrategias innovadoras, que orienten la acción hacia el cumplimiento de los compromisos asumidos en materia de derechos humanos.

Referencias bibliográficas

- Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes /Dirección de Políticas Públicas e Investigación (2019) Guía de recursos para niñas, niños y adolescentes 2019
<https://www.buenosaires.gob.ar/cdnnya/guia-de-recursos-para-ninas-ninos-y-adolescentes-2019>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación Argentina. 2006. La República Argentina y los instrumentos jurídicos internacionales sobre derechos humanos. Una compilación. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Ministerio de Salud y Desarrollo Social-Presidencia de la Nación (2019) 2° *Encuesta Nacional de Nutrición y Salud*.
- Observatorio de la Deuda Social Argentina-Universidad Católica Argentina (2019) *Incidencia de la inseguridad alimentaria severa y total para los Hogares y la Población en la Argentina urbana 2010-2019. EDSA Agenda para la Equidad (2017-2025)*.
<http://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/Observatorio%20Deuda%20Social/Presentaciones/2019/2019-OBSERVATORIO-INSEGURIDAD-ALIMENTARIA-SEVERA-Y-TOTAL-VF.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2019) *El Estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo. Protegerse frente a la desaceleración y el debilitamiento de la economía*.
- Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA) – Centroamérica – Proyecto FoodFacility Honduras (2011) *Seguridad Alimentaria y Nutricional. Conceptos Básicos*.
- Tuñón, I. (2016) Sobre la medición de la (in)seguridad alimentaria en la Argentina.
http://wadmin.uca.edu.ar/public/20180420/1524258814_2016-Observatorio-Inseguridad-alimentaria.pdf

- Unión Interparlamentaria y las Naciones Unidas (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos) (2016) Derechos Humanos. Manual para Parlamentarios N°26.

Referencias normativas

- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Resolución N°8 Plan Nacional “Argentina contra el hambre” publicada en Boletín Oficial N° 34283, el 13/01/2020.
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=333848>
- Ley Nacional N°27519/19 sobre Emergencia Alimentaria Nacional
- Ley CABAN°5463/05– Sistema Integrado de Indicadores de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes
- Observación General N°12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (1999)
https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2f1999%2f5&Lang=en
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).
<https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) (1988)
- Reglas de Brasilia sobre el Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad (2008)