

C.E.D.R.



**European Council for Agricultural Law
Comité Européen de Droit Rural (C.E.D.R.)
Europäisches Agrarrechtskomitee**

**XXIII European Congress and Colloquium of Agricultural
Law – Røros (Norway) – 6-10 March 2005**

**XXIII Congrès et Colloque Européens de Droit Rural
– Røros (Norvège) – 6-10 mars 2005**

**XXIII Europäischer Agrarrechtskongress mit Kolloquium
– Røros (Norwegen) – 6.-10. März 2005**

Commission I – Kommission I

**THE RIGHT TO ADEQUATE FOOD – SELECTED LEGAL ASPECTS
LE DROIT A UNE ALIMENTATION ADÉQUATE –
ASPECTS JURIDIQUES**

**DAS RECHT AUF ADÄQUATE ERNÄHRUNG –
AUSGEWÄHLTE RECHTLICHE ASPEKTE**

National Report – Rapport national – Landesbericht

Argentina – l'Argentine – Argentinien

Argentinian report – Rapport argentin – Argentinischer Bericht

María Adriana VICTORIA, Doctora en Ciencias Jurídicas y Sociales, Prof. Tit. Ord. de Legislación Agraria y de Política y Legislación Ambiental- UNSE. Santiago del Estero, Argentina; Prof. Tit. de Der. Agrario y de los Rec. Nat.- UCSE. Santiago del Estero, Argentina

Claudia Roxana ZEMÁN, Prof. régimen Docencia libre de Legislación Agraria. UNSE. Santiago del Estero, Argentina; Prof. Adjunta de Der. Agrario y de los Rec. Nat. UCSE. Santiago del Estero, Argentina; Investigadora de proyectos de la UNSE, UCSE y CONICET

REFERENCIAS DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN ARGENTINA DENTRO DEL MARCO DE LOS DERECHOS HUMANOS

INTRODUCCIÓN. 1. POSICIÓN DE ARGENTINA RESPECTO AL CONVENIO INTERNACIONAL SOBRE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. 1.1. Adscripción a la teoría dualista del Derecho. 1.2. Implementación del pacto en la legislación nacional. 1.2.1. Constitucionalmente. 1.2.2. Judicialmente. 1.2.3. Administrativamente. 1.3. Primacía de los derechos económicos, sociales y culturales respecto a los derechos civiles y políticos?. 1.4. Educación de los derechos económicos sociales y políticos en general y de la alimentación en particular. 1.5. Difusión de los derechos económicos sociales y políticos en general y de la alimentación en particular. 1.5.1. En foros académicos. 1.5.2. En otros foros. 2. OBLIGACIONES DEL ESTADO DE RESPETAR, PROTEGER Y PROVEER ALIMENTOS ADECUADOS EN LA LEGISLACIÓN ARGENTINA Y SU INCUMPLIMIENTO. 2.1. En cuanto a los alimentos en cantidad y calidad. 2.1.1. Incumplimiento por parte del Estado. 2.2. Respecto a la satisfacción de necesidades dietarias de los individuos. 2.3. En tanto ausencia de sustancias adversas. 2.4. Carencia de disposiciones que hacen a determinadas culturas del pueblo. 2.5. Respecto al acceso económico y físico a la alimentación. 3. DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA EN LA LEGISLACIÓN ARGENTINA. 3.1. Caracteres del derecho a la alimentación. 3.2. Presencia o ausencia de mecanismos de control y ejecución. 3.3. Jurisprudencia nacional y provincial. 3.3.1. Sobre alimentos insuficientes para satisfacer necesidades dietarias. 3.3.2. Sobre alimentos con sustancias adversas. 3.3.3. Sobre carencias de medios para acceder a una alimentación adecuada. 4. RESPECTO AL DERECHO A NO SUFRIR HAMBRE. 4.1. Prevención de emergencias. 4.1.1. Políticas y programas alimentarios. 4.2. Obligaciones internacionales alimentarias. 4.2.1. Política internacional argentina y derecho alimentario. 4.2.1.1. De carácter comercial. 4.2.1.2. Como ayuda al desarrollo. 5. EFECTOS DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA. 5.1. En el empresario agrario y de la agroindustria alimentaria. 5.2. Responsabilidad legal. 6. CONCLUSIONES.

Introducción

Mundialmente no se desconoce el derecho de todo individuo a alimentos sanos, seguros, inocuos, nutritivos. Así lo han planteado numerosas convenciones internacionales¹, el

¹ Conferencia de Naciones Unidas sobre la Alimentación y Agricultura, Virginia, EE.UU. (1.943). Conferencia Mundial de la Alimentación, FAO (1974). Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena; Declaración de Barcelona sobre los derechos alimentarios del hombre (1992). Cumbre Mundial de la Alimentación, Roma (1996): “todos los hombres tienen el derecho a acceder en todo momento y con seguridad a alimentos nutritivos y libres de peligro para la salud, en la medida necesaria para sostener una vida sana y activa”. Compromiso segundo del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, Roma (1996) “Acceso físico y económico de todos en todo momento a alimentos suficientes, nutricionalmente adecuados e inocuos y su utilización efectiva”. Cumbre Mundial de la Alimentación: cinco años después,

Pacto de Derechos económicos, sociales y culturales (objeto de análisis, en cuanto a su aplicación en Argentina) y la labor del Códex Alimentarius.

Argentina es estado miembro de la ONU desde el 24/10/45 y como tal debe cumplir, una vez que ratifica, con las normas que emanan de la misma.

En nuestro país hay abundancia y variedad de alimentos, sin embargo el principal problema alimentario de muchas personas es la dificultad para acceder a una adecuada alimentación. Dicho acceso depende de los precios de los alimentos, de la capacidad de compra basada en los ingresos de la población y de sus estrategias alimentarias.

Por lo que el problema no es la cantidad de alimentos, ya que es un importante productor de granos y carnes en el mundo, sí lo es su distribución y acceso económico y físico, lo cual se ha acrecentado en los últimos años, al estar sumida en la pobreza gran parte de la población. De ahí los reclamos de los que necesitan que el Estado cumpla con las obligaciones que emergen del Pacto sobre derechos económicos, sociales y culturales y de la necesidad de analizar su aplicabilidad, a través de los programas y planes alimentarios que han aprobado.

1 POSICIÓN DE ARGENTINA RESPECTO AL CONVENIO INTERNACIONAL SOBRE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Argentina ratificó el Pacto internacional sobre derechos económicos, sociales y culturales conforme a ley nacional n° 23.313/86.

1.1 Adscripción a la teoría monista del Derecho

En la década del 80, Argentina suscribió varios instrumentos de derechos humanos que pasaron a integrar el ordenamiento jurídico interno. Con la reforma constitucional de 1994, éstos adquirieron la misma jerarquía que la Constitución. Al mismo tiempo, se introdujeron algunas disposiciones referidas a la aplicación de estos tratados en el ámbito interno, cuyo alcance fue luego establecido por la jurisprudencia del máximo tribunal de justicia del país.

Por lo tanto, el derecho a una alimentación adecuada forma parte de un conjunto de normas jurídicas de derechos humanos, universalmente aplicables y universalmente aceptadas, que en el ordenamiento jurídico de Argentina tienen jerarquía constitucional a partir de la reforma constitucional de 1994 (art. 75 inc. 22).

En el texto constitucional anterior a la reforma no existía ninguna norma expresa que hiciera referencia a este derecho, pero se lo consideraba incluido entre aquellos derechos implícitos resguardados en el art. 33. Como sucede con el derecho a la vida, que también ha sido interpretado como un derecho implícito, tanto la doctrina como la jurisprudencia han entendido que se trata de derechos que, por su trascendencia innegable, no requieren un enunciado especial que los ampare.

Roma (2002): 1) "se subraya la necesidad de disponer de alimentos nutricionalmente adecuados e inocuos y se resalta la necesidad de prestar atención a las cuestiones nutricionales como parte integrante de los esfuerzos para promover la seguridad alimentaria". 2) "Se encomienda al Consejo de la FAO para que elabore en el período de 2 años un conjunto de directrices voluntarias para apoyar los esfuerzos de los Estados miembros encaminados a alcanzar la realización progresiva de l derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional". 3) "Se reconoce que la responsabilidad de garantizar la seguridad alimentaria nacional incumbe a los gobiernos nacionales en cooperación con la sociedad civil y el sector privado y con el apoyo de la comunidad internacional". A esto se agregan los diversos foros y reuniones realizadas para combatir la pobreza y el hambre en el mundo.

1.2 Implementación del pacto en la legislación nacional

El Pacto está vigente en Argentina conforme a la ley nacional n° 23.313/86 y conforme se verá en 4.1 y 4.1.1. parte de la política alimentaria argentina se funda en dicho pacto, al menos así lo declaran las leyes y decretos nacionales que aprueban planes sociales alimentarios.

En cuanto a la operatividad de los derechos económicos, sociales y culturales, mas allá de las obligaciones generales que en esta materia específica, asumió Argentina al ratificar el Pacto referido, y que resultan inmediatamente exigibles, se ha sostenido, a pesar de lo resuelto en el “caso Ekmekdjian”, que la presunción de operatividad no se aplica en el supuesto de estos derechos, de modo tal que su ejercicio no podrá ser en todos los casos exigido automáticamente². Pero hay otra corriente doctrinaria que opina lo contrario. En tal sentido sostiene que las normas de los tratados de derechos humanos, tengan o no jerarquía constitucional, se deben interpretar partiendo de la presunción de que son operativas, o sea directamente aplicables por todos los órganos de poder de nuestro Estado³. Conteste con ello, se ha señalado que en nuestro sistema constitucional, como se verá en infra 1.2.1. los tratados internacionales integran el orden normativo nacional, no necesitan de acto de recepción o de transformación alguno. Existe una obligación genérica de respetar y garantizar los derechos humanos y, a la vez, el deber de los Estados de adoptar las medidas necesarias para hacer efectivo tales derechos⁴.

1.2.1. Constitucionalmente

Es indudable que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) tiene actualmente un gran impacto en el ordenamiento jurídico argentino. La reforma constitucional de 1994 y las decisiones judiciales emanadas son una muestra de la relevancia de esta rama del derecho para nuestros tribunales.

El nuevo texto del art. 75 inc. 22 de la Constitución nacional argentina (1994) dispone que es facultad del Congreso de la Nación: aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos. Sólo podrán ser denunciados, en su caso, por el Poder Ejecutivo Nacional, previa aprobación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara. Los demás tratados y convenciones sobre derechos humanos, luego de ser aprobados por el Congreso, requerirán el voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para gozar de la jerarquía constitucional.

² Véase: ABREGÚ, Martín. “La aplicación del derecho internacional de los derechos humanos por los tribunales locales”, in ABREGÚ, Martín. COURTIS, Christian. Compiladores. CELS, Centro e Estudios Legales y Sociales, Ediciones del Puerto, Buenos Aires, 2004, p. 25

³ Véase: BIDART CAMPOS, Germán. “El artículo 75, inciso 22, de la Constitución Nacional”, in ABREGÚ, Martín. COURTIS, Christian. Compiladores. CELS... Op. Cit, pp. 77-88.

⁴ Véase: MONCAYO, Guillermo R. “Reforma constitucional, derechos humanos y jurisprudencia de la Corte Suprema”, in ABREGÚ, Martín. COURTIS, Christian. Compiladores. CELS... Op. Cit, p. 103.

En tal sentido, como surge explícitamente del artículo 75 inc. 22, a partir de la reforma, ha quedado establecida una nueva pirámide normativa. En su cima, se encuentra la Constitución junto con los instrumentos internacionales sobre derechos humanos a los que se les otorga jerarquía constitucional en el artículo citado y los que pudieran obtenerla por el mecanismo previsto en el último párrafo de dicho inciso, lo que conforma el denominado "bloque de constitucionalidad"; un peldaño por debajo se encuentran los demás tratados internacionales ratificados por la Argentina y, por debajo de ellos, las leyes. Con este nuevo texto, entonces, todos los tratados están por encima de las leyes. Con estas modificaciones nuestra Carta Magna se suma a la tendencia internacional de otorgarle un espacio ad hoc a los tratados internacionales sobre derechos humanos, pero se ha distanciado de otras fórmulas comparadas que remiten en general al Derecho internacional de los derechos humanos, optando por una enumeración taxativa de los instrumentos internacionales que alcanzan dicho carácter⁵.

Al estar los derechos humanos en el vértice mismo tanto del Derecho interno como del Derecho internacional, debe imponerse siempre una interpretación a favor de la vigencia de los derechos que les de supremacía por sobre cualquier otro valor normativo⁶.

Por lo que ni los artículos de la primera parte de la Constitución derogan o dejan sin efecto a normas internacionales del mismo rango, ni éstas perturban a aquellos, porque, unas y otras, dentro del sistema de derechos al que como fuente alimentan con igual jerarquía, forman un conjunto coherente, insusceptible de desgajar, desarticular o dividir con supuestas incompatibilidades, oposiciones o contradicciones.

A su vez el inc. 23 de dicho artículo dispone: Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad. Dictar un régimen de seguridad social especial e integral en protección del niño en situación de desamparo, desde el embarazo hasta la finalización del período de enseñanza elemental, y de la madre durante el embarazo y el tiempo de lactancia.

El inc. 24 señala: Aprobar tratados de integración que deleguen competencia y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes.

La aprobación de estos tratados con Estados de Latinoamérica requerirá la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara. En el caso de tratados con otros Estados, el Congreso de la Nación, con la mayoría absoluta de los miembros presentes de cada Cámara, declarará la conveniencia de la aprobación del tratado y sólo podrá ser aprobado con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, después de ciento veinte días del acto declarativo.

La denuncia de los tratados referidos a este inciso, exigirá la previa aprobación de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara

No obstante esto no se puede decir que Argentina da un nivel alto de protección constitucional al derecho a la alimentación⁷. A su vez, el artículo 42 habla de los derechos del consumidor.

⁵ Véase: ABREGÚ, Martín. "La aplicación del derecho internacional de los derechos humanos por los tribunales locales: una introducción", in ABREGÚ, Martín. COURTIS, Christian. *Compiladores....* Op. Cit. p. 14. DULITZKY, Ariel. "La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales: un estudio comparado", in ABREGÚ, Martín. COURTIS, Christian. *Compiladores. CELS...* Op. Cit, pp. 33-76.

⁶ Véase: BIDART CAMPOS, Germán. "El artículo 75, inciso 22, de la Constitución Nacional", in ABREGÚ, Martín. COURTIS, Christian. *Compiladores. CELS...* Op. Cit, pp. 77-88.

1.2.2 Judicialmente

Es deber de los jueces aplicar los tratados de derechos humanos otorgándoles la jerarquía que la constitución les asigna frente a las leyes y respetando el rango constitucional que un conjunto de ellos posee.

Su función interpretativa no deja por ello de ser compleja. Reviste una particular delicadeza y prudencia, porque se hallan comprometidos valores esenciales que imperativos jurídicos obligan a resguardar.

Nuestra Corte Suprema no ha dejado de ser el intérprete final de la constitución nacional, pero en la interpretación y aplicación de las convenciones sobre derechos humanos, diversas instancias internacionales pueden ser insitadas, y en la realidad lo han sido, para procurar bajo formas diversas, su efectiva observancia y defensa, una vez agotadas infructuosamente las vías internas. De ahí la valiosa misión de los jueces de preservar en el ámbito de las jurisdicciones internas esos valores y derechos humanos jurídicamente tutelados⁸.

La adopción de tratados internacionales que consagran derechos económicos, sociales y culturales generan obligaciones concretas al Estado, que asumiendo sus particularidades, muchas de estas obligaciones resultan exigibles judicialmente, y el Estado no puede justificar su incumplimiento manifestando que no tuvo intenciones de asumir una obligación jurídica sino simplemente de realizar una declaración de buena intención política⁹.

Con anterioridad a la reforma constitucional referida, la Corte Suprema de Justicia de la Nación estableció en el fallo "Ekmejdjian c. Sofovich"¹⁰ que todos los tratados están por encima de las leyes y algunos de ellos gozan de jerarquía constitucional.

Es evidente que la jerarquía constitucional de los tratados de derechos humanos no tiene como único objeto servir de complemento a la parte dogmática de la Constitución sino que, necesariamente, implica condicionar el ejercicio de todo el poder público, incluido el que ejerce el Poder Judicial, al pleno respeto y garantía de estos instrumentos. Dada la jerarquía constitucional otorgada a los tratados de derechos humanos, su violación constituye no sólo un supuesto de responsabilidad internacional del Estado sino, también, la violación de la Constitución misma. En el plano interno, la no aplicación de estos tratados por parte de los tribunales argentinos supondría la adopción de decisiones arbitrarias, por prescindir de la consideración de normas de rango constitucional.

Los tribunales internos son quienes tienen a su cargo velar por el pleno respeto y garantía de todas las obligaciones internacionales asumidas por los distintos países en materia de derechos humanos por parte de los poderes del Estado.

En cuanto al modo de implementación de estos tratados, la reforma de 1994 ha incorporado como criterio de interpretación las resoluciones emanadas de los organismos que supervisan la vigencia de estos instrumentos internacionales. Esta doctrina fue sostenida uniformemente por la Corte Suprema a partir del "leading case" "Gioldi"¹¹. En

⁷ Informe del Grupo de trabajo intergubernamental para la elaboración de un conjunto de directrices voluntarias con el fin de respaldar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, Documento Informativo.Roma.Reconocimiento del derecho a la alimentación en el plano nacional.

⁸ MONCAYO, Guillermo R. "Reforma constitucional, derechos humanos y jurisprudencia de la Corte Suprema", in ABREGÚ, Martín. COURTIS, Christian. Compiladores. CELS... Op. Cit, p. 104.

⁹ ABRAMOVICH, Víctor. COURTIS, Christian. "Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales", in ABREGÚ, Martín. COURTIS, Christian. Compiladores. CELS... Op. Cit, p. 283.

¹⁰ Véase Revista La Ley, tomo 1992-C, Buenos Aires, Argentina.

¹¹ CSJN, "Gioldi, H.D. y otro s/ recurso de casación", 7 de abril de 1995, in Jurisprudencia Argentina, tomo III- 1995, Buenos Aires, Argentina.

este caso, la Corte interpretó que: “la ya recordada ‘jerarquía constitucional’ de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ha sido establecida por voluntad expresa del constituyente ‘en las condiciones de su vigencia’ (artículo 75, inc. 22, 2º párrafo), esto es, tal como la Convención citada efectivamente rige en el ámbito internacional y considerando particularmente su efectiva aplicación jurisprudencial por los tribunales internacionales competentes para su interpretación y aplicación. De ahí que la aludida jurisprudencia deba servir de guía para la interpretación de los preceptos convencionales en la medida en que el Estado argentino reconoció la competencia de la Corte Interamericana para conocer en todos los casos relativos a la interpretación y aplicación de la Convención Americana (conf. arts. 75 de la Constitución Nacional, 62 y 64 Convención Americana y artículo 2 ley 23.054)”.

A partir de este fallo, la Corte confirmó la doctrina sentada en el fallo “Ekmekdjian”, en relación con el carácter de guía de las decisiones internacionales, pero esta vez, la fundamentó en la expresión constitucional “en las condiciones de su vigencia”. De este modo, interpretó su alcance de manera más amplia que lo hecho tradicionalmente por la doctrina: con un contenido no sólo limitado al reconocimiento del efecto de las reservas al momento de la ratificación de un tratado. Allí la Corte sostuvo, en su considerando 21, que “la interpretación del Pacto debe, además, guiarse por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, uno de cuyos objetivos es la interpretación del Pacto de San José (Estatuto, art. 1)”.

Este criterio de interpretación sentado por la Corte, al remitir a las decisiones de los organismos internacionales, tiene un doble efecto: por un lado, ratifica la incorporación de los criterios de interpretación del derecho internacional al ordenamiento jurídico argentino y, por el otro, ratifica, pero ahora como instrucción constitucional, el carácter de guía que debe dárseles a las decisiones de los organismos internacionales.

De lo aquí expuesto, surge claramente que, de conformidad con la jurisprudencia desarrollada por la Corte Suprema de Justicia argentina a partir del texto de la Constitución argentina reformada en 1994, los tribunales argentinos no sólo deben aplicar los instrumentos internacionales de derechos humanos, sino también los criterios interpretativos propios del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. En particular, cuando tienen que resolver sobre materias incluidas en tratados internacionales de derechos humanos, deben tomar en consideración además de la normativa internacional, su interpretación jurisprudencial desarrollada por los organismos internacionales de aplicación. Una razón de peso para sustentar esta idea se funda en la jerarquía constitucional de los tratados de derechos humanos establecida por el art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional y, en general, en la filosofía que justifica la adhesión de los estados a mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos. Los instrumentos internacionales de derechos humanos, como los mencionados en el art. 75 inc. 22 CN, establecen diversos mecanismos internacionales a través de los cuales se supervisa el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Estado. A través de la adopción de estos instrumentos, los Estados delegan competencias, entre ellas, la interpretativa, a los órganos internacionales de aplicación, ya que la universalidad de los derechos consagrados en los tratados tiene como correlato una cierta concentración u homogeneización de la facultad de determinar su significado y alcance.

En este sentido, el órgano específico de interpretación en materia de derechos económicos, sociales y culturales resulta ser el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales instituido por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Este órgano tiene como misión profundizar el desarrollo de los derechos contenidos en el PIDESC, delimitando con mayor claridad su contenido. Para ello recurre tanto a Observaciones Generales sobre determinados aspectos que le conciernen, como a Observaciones Finales a los informes periódicos que le presentan los Estados parte.

1.2.3 Administrativamente

Las resoluciones administrativas que sirven de instrumentación del Pacto objeto de estudio son aquellas que autorizan planes de emergencia y programas alimentarios a fin de hacer efectiva la obligación del Estado nacional (preferentemente) a de proteger y proveer alimentos adecuados, conforme se verá en infra 4.1 y 4.1.1.1.

Asimismo hay resoluciones o decisiones muy cuestionadas como la n° 228/01 que violan las obligaciones asumidas por el Estado de Argentina con el derecho internacional de derechos humanos, particularmente con el derecho a la alimentación en tanto producen un recorte presupuestario de \$ 16.721.947 al programa 22 (Programa Alimentario y de Apoyo Familiar) del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente.

1.3 Primacía de los derechos económicos, sociales y culturales respecto a los derechos civiles y políticos?

Más que de primacía de unos derechos respecto de otros, se puede hablar de su diferente exigibilidad. Así, algunos objetores de la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales parten de diferenciar la naturaleza de estos derechos con la de los derechos civiles y políticos. Uno de los argumentos que se repiten para sostener la pretendida distinción de los derechos civiles y políticos respecto de los económicos, sociales y culturales, radica en el supuesto carácter de obligaciones negativas del primer género de derechos, mientras que los derechos económicos, sociales y culturales implicarían el nacimiento de obligaciones positivas que en la mayoría de los casos deben solventarse con recursos del erario público. De acuerdo a esta posición, las obligaciones negativas se agotarían en un no hacer por parte del Estado. Por el contrario, la estructura de los derechos económicos, sociales y culturales se caracteriza por obligar al Estado a hacer, brindar prestaciones positivas: proveer servicios de salud, asegurar la educación, etc. En el primer caso bastaría con limitar la actividad del Estado, prohibiéndole su actuación en algunas áreas y en el segundo, el Estado debería necesariamente erogar recursos para llevar a cabo las prestaciones positivas que se le exigen¹². Pero son diferencias de grados más que diferencias sustanciales las que operan entre unos y otros derechos. La faceta más visible de los derechos económicos, sociales y culturales son las obligaciones de hacer y es por ello que se los denomina "derechos-prestación". No obstante esto, se observa que la estructura de estos derechos plantea la existencia concomitante de obligaciones de no hacer: no proveer una alimentación dietariamente inadecuada cuando tenga la obligación de cumplir con el derecho a la alimentación.

1.4 Educación de los derechos económicos sociales y políticos en general y de la alimentación en particular

A nivel nacional, algunas universidades argentinas en las que se cursan las carreras de Licenciatura en Nutrición y Licenciatura en Enfermería en su currícula tienen asignaturas en las que se imparte enseñanza referida al derecho a la alimentación. Asimismo hay postgrados en las carreras de Medicina. Y dentro de proyectos de investigación, de carácter interdisciplinario, como actividad de extensión se realizan talleres, seminarios sobre dicho tema.

En las Facultades de Derecho (Ciencias Jurídicas y Sociales), carreras de abogacía hay cátedras de Derechos Humanos y Garantías, de Derecho Político, Derecho Constitucional, Teoría del Estado y Derechos Humanos; Derechos Humanos y Garantías; Derecho Administrativo y Derechos Humanos. También hay institutos de investigación sobre derechos humanos en general.

¹² ABRAMOVICH, Víctor. COURTIS, Christian. "Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales", in ABREGÚ, Martín. COURTIS, Christian. Compiladores. CELS... Op. Cit, p. 284.

Por otra parte, hay programas nacionales como el del Ministerio de Salud de la Nación a través de la Secretaría de Salud, Maternidad e Infancia, con asistencia a las provincias y el programa a través del PAMI, en la provincia de Buenos Aires, Córdoba, Salta sobre educación en la alimentación. También a nivel nacional, desde el año 1992 hay un programa “Nutrición en vivo”, representado teatralmente y con videos el que fuera premiado en Argentina y en Cuba.

De relevancia es el Programa de Educación Alimentaria Nutricional (PEAN), aprobado por el Decreto nacional nº 1018/03 que reglamenta la ley nacional nº 27.724/02 que implementa el Programa Nacional de Alimentación y Nutrición el que se instrumentan en las diversas jurisdicciones conforme a convenios que se firmen . El mismo estipula estrategias para mejorar la alimentación¹³; propósitos¹⁴; objetivos¹⁵; contenidos¹⁶, estructura de la propuesta¹⁷.

¹³ En tal sentido se entiende que la Educación Alimentaria-Nutricional (EAN) merece ser considerada un componente esencial cuando se plantean intervenciones que apuntan a mejorar la alimentación y nutrición de toda una población. Se concibe a ésta como un proceso dinámico a través del cual los individuos, las familias y su comunidad adquieren, reafirman o cambian sus conocimientos, actitudes, habilidades y prácticas, actuando racionalmente en la producción, selección, adquisición, conservación, preparación y consumos de los alimentos, de acuerdo a sus pautas culturales, necesidades individuales y a la disponibilidad de recursos en cada lugar. El propósito fundamental de la EAN es desarrollar en las personas la capacidad para identificar sus problemas alimentario-nutricionales, sus posibles causas y soluciones y actuar en consecuencia con el fin de mejorar el estado nutricional personal, familiar y de la comunidad, con un espíritu de autorresponsabilidad, autocuidado y autonomía. En este contexto las Guías Alimentarias para la Población Argentina, publicadas en el año 2000 por la Asociación Argentina de Dietistas y Nutricionistas, constituyen un recurso educativo muy importante. Las mismas se formularon en base al análisis de la situación de salud , de la disponibilidad, el consumo y las costumbres de elección de los alimentos de la población. Cabe destacar además que la construcción de este material fue realizada a través de numerosas instancias de consulta, evaluación y consenso con la mayor parte de los nutricionistas de nuestro país. Su objetivo principal es alentar el consumo de alimentos variados, corregir los hábitos alimentarios perjudiciales y reforzar aquellos adecuados para mantener la salud. Al mismo tiempo orientan al consumidor en la elección de alimentos sanos, propios de su cultura y en el aprovechamiento del presupuesto familiar, al aprender a comprar y combinar los alimentos de manera correcta.

¹⁴ Dicho Programa ha sido desarrollado a través del trabajo coordinado de los profesionales nutricionistas de los Ministerios de Desarrollo Social y de Salud de la Nación y se destina a toda la población del país. Propósito: 1) Mejorar y preservar la situación alimentaria y nutricional de la población Argentina. 2) Prevenir el deterioro de la situación de salud de la población asociado con la emergencia alimentaria. Todo ello a través de un abordaje intersectorial e integrado.

¹⁵ Objetivos: 1) Contribuir a la promoción de una vida saludable y al mejoramiento de las condiciones alimentario nutricionales mediante acciones complementarias. 2) Mejorar aprovechamiento de los recursos destinados a la alimentación familiar. 3) Favorecer la articulación y el vínculo entre las distintas Instituciones participantes como mecanismo potenciador para el logro de objetivos comunes. 4) Revalorizar la cultura alimentaria y los conocimientos y socializarlos. 5) Desarrollar y fortalecer en el ámbito local a los programas y / o acciones con componente alimentario existentes en sus aspectos educativos.

¹⁶ Contenidos: Se basan en la propuesta de las Guías Alimentarias para la Población Argentina, incorporando estratégicamente aspectos vinculados a la optimización de los ingresos familiares destinados a la alimentación y el rescate de alimentos, comidas y prácticas locales de alimentación.

¹⁷ Estructura de la propuesta: Se propone una estrategia basada en las estructuras y los recursos existentes, sin generar nuevas estructuras, movilizand o la capacidad instalada en el país y el compromiso solidario de todos los actores. Se identifican tres niveles de acción en lo inmediato: 1. Nivel local (Municipios, barrios de grandes ciudades, etc.): Efectores: Licenciados en Nutrición y Agentes Multiplicadores . Desarrollan actividades de identificación y conformación de redes, aprovechando las existentes en la comunidad. . Brindan educación alimentaria en trabajo interpersonal a nivel de diferentes efectores (comedores, centros de salud, escuelas, organizaciones barriales, centros de compras, etc.).· Relevan precios y ofertas de alimentos a nivel local.· Difunden a través de los medios de comunicación social disponibles.· Identifican iniciativas y promueven microemprendimientos relacionados con la seguridad alimentaria local. 2. Nivel provincial. Efectores: Licenciados en Nutrición).· Son los responsables del proceso de formación de los multiplicadores del nivel local.· Desarrollan actividades de identificación de redes, aprovechando las existentes en la comunidad. Articulan los acuerdos intersectoriales.· Difunden a través de los medios de comunicación social disponibles. 3. Autoridades del Nivel Nacional:· En el marco de la emergencia sanitaria y alimentaria convocar a todos los Ministerios y Secretarías involucrados en la estrategia.·

El Plan de Seguridad Alimentaria, contiene exposiciones: Nutrición en vivo (cómo alimentarse bien) para alumnos de nivel inicial 1º y 2º de EGB- 7500 niños).

A nivel provincial, en Buenos Aires, la Defensoría del Pueblo, en el año 2000, entendió que es función de la misma la protección de los Derechos Humanos así como también su promoción. Por ello entendió que corresponde poner en conocimiento de la población los derechos que le asisten de exigir el cumplimiento de esas obligaciones y asesorarla respecto de las acciones que se pueden llevar a cabo en consecuencia para asegurar la vigencia del Derecho a la Alimentación y a la Salud. A fin de cumplir con estos objetivos se puso en marcha un programa que tuvo como metas: transmitir información alimentaria, difundir conocimientos referente a la inocuidad de los alimentos, a la nutrición y accesibilidad del mismo para promover y desarrollar actitudes y hábitos saludables¹⁸.

1.5 Difusión de los derechos económicos sociales y políticos en general y de la alimentación en particular

Dicha difusión se da tanto en foros académicos como en foros de entidades privadas.

1.5.1 En foros académicos

Fundamentalmente los foros son organizados y desarrollados por las cátedras de Nutrición de las Facultades de Medicina o bien de las cátedras de Derechos Humanos de las Facultades de Derecho y Ciencias sociales de las distintas universidades nacionales, entre ellas la Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA). En algunos casos los foros son organizados conjuntamente con entidades internacionales o bien organismos no gubernamentales nacionales.

1.5.2 En otros foros

Específicamente referido al derecho a la alimentación hay foros, congresos, seminarios, organizados por: asociaciones y sociedades como ser: la Asociación latinoamericana de Nutricionistas y Dietistas cada tres años en países de Latinoamérica y por cierto dentro de éstos Argentina; la Asociación Argentina de Nutrición enteral y parenteral, cada dos años

Realizar una amplia convocatoria a sectores de la producción, el comercio y la industria alimentaria, asociaciones profesionales y de defensa del consumidor, ONG's y medios de comunicación. Convocar a adherirse a esta estrategia a los gobiernos provinciales. 4. Equipos técnicos del Nivel Nacional: Efectores: Licenciados en Nutrición · Seleccionan y reproducen los materiales educativos. Se basarán en las "Guías Alimentarias para la Población Argentina" Asociación Argentina de Dietistas y Nutricionistas, año 2000). · Diseñan los lineamientos para la implementación de la estrategia. · Brindan asistencia técnica a los niveles provinciales para la formación de formadores y para la definición de las canastas de alimentos que son objeto del relevamiento de precios. Metodología: Formación de formadores : Se comenzará la tarea con el desarrollo de 5 reuniones regionales, una para cada región del país, destinada a los profesionales designados o asignados responsables de la capacitación a nivel provincial, estos deberán ser Licenciados en Nutrición que trabajen en el sector. Se prevé monitoreo y asistencia.

¹⁸ Para diseñar el proyecto piloto, se tomó como punto de partida los comedores populares situados en la villa 21/24, Barrio Zabaleta, Barracas, entre ellos "Trencito de Vida", "Sol y Vida", "El Alfarero" y "Amor y Paz". Se llevó a cabo un curso intensivo en la UADE, destinado a alumnos de las carreras de nutrición y tecnología de alimentos para unificar criterios y diseñar las actividades. Los pasantes trabajaron con mucho entusiasmo junto al equipo de especialistas en la temática. Durante seis jornadas se organizaron talleres para los manipuladores de alimentos y con las personas que todos los días asiste a los comedores. Como cierre de esta actividad, se realizó una Jornada de Trabajo integrando a todos los participantes del programa y algunos actores interesados, con el fin de evaluar el desarrollo del programa. Se expusieron los trabajos individuales y en equipo llevados a cabo por los pasantes, se debatieron los resultados y se formularon propuestas de acción. Dicha Jornada se realizó el 12 de diciembre de 2000 en la Sede de la Defensoría. Todas estas tareas fueron desarrolladas con los integrantes de la Comisión Técnica creada para este efecto, la cual estaba formada por representantes de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, la Subsecretaría de Gestión de la Acción Social, la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires, la Universidad Argentina de la Empresa, la Fundación Barceló y la Asociación Argentina de Tecnólogos Alimentarios. Alimentos.

y publica revistas y la Asociación Argentina de Nutricionistas y Dietistas que realiza congresos internacionales cada dos años y también publica una revista.

2 OBLIGACIONES DEL ESTADO DE RESPETAR, PROTEGER Y PROVEER ALIMENTOS ADECUADOS EN LA LEGISLACIÓN ARGENTINA Y SU INCUMPLIMIENTO

El otorgamiento de las prestaciones alimentarias no responde a una gracia del poder público, sino a la obligación estatal de garantizar un piso mínimo en el marco de protección del derecho a la alimentación.

Los instrumentos internacionales de derechos humanos contienen disposiciones referidas a las obligaciones que contraen los Estados al ratificarlos, que deben ser cumplidas en virtud de los principios *ut supra* mencionados.

Las obligaciones para los Estados son de tres tipos: 1) respetar los derechos protegidos; 2) garantizar el goce y pleno ejercicio de los derechos protegidos a las personas que se encuentren bajo su jurisdicción; y 3) adoptar las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos protegidos¹⁹.

El respeto implica que el Estado admite la existencia de determinados atributos fundamentales de la persona humana que el Estado no puede menoscabar en el ejercicio del poder público²⁰. De esta forma, en virtud de esta obligación, el ejercicio de la función pública está limitado por los derechos humanos, “atributos inherentes a la dignidad humana, y en consecuencia superiores al poder del Estado”²¹. La obligación de garantizar el goce y pleno ejercicio entraña la obligación de organizar el aparato estatal de manera que pueda efectivamente asegurar el libre ejercicio de los derechos humanos.

Por último, la obligación de adoptar medidas abarca tanto las leyes en sentido formal, como las leyes en sentido material, o sea cualquier norma jurídica adoptada por un órgano estatal competente²².

Estos son los tres deberes concretos que asumen los Estados al ratificar un tratado de derechos humanos, y en caso de incumplimiento de alguno de ellos su responsabilidad internacional se ve comprometida.

Se desprende de lo expuesto que la carga de cumplir con las obligaciones internacionales recae sobre los tres poderes del Estado. Al Poder Legislativo le incumbe dictar leyes de la Nación conformes a los deberes internacionales del Estado, de forma de adecuarlas a las exigencias internacionales.

Sin embargo, cuando dicho poder incumple con esas obligaciones es al Poder Judicial a quien le corresponde “arbitrar los medios para garantizar el goce del derecho, tanto porque en el derecho interno el Poder Judicial es el garante final de los derechos de las personas, como porque es al estamento judicial al que compete la responsabilidad por la incorporación de las normas internacionales al derecho interno”²³.

Así se considera que el Estado está jurídicamente obligado a garantizar el contenido mínimo del derecho a la alimentación adecuada, y no puede escudarse en la falta de recursos disponibles para justificar su accionar si éste induce a un sector de la población

¹⁹ PINTO, Mónica. Temas de Derechos Humanos, Editores del Puerto, Buenos Aires, 1997, p. 47.

²⁰ *Ibíd.*

²¹ Véase: Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velázquez Rodríguez. Sentencia de fondo del 29 de julio de 1988, párr. 165.

²² Véase: Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986.

²³ Véase: MÉNDEZ, Juan E. “Derecho a la verdad”, in La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales. CELS. Editores del Puerto SRL, Buenos Aires, 1997, p. 532.

por debajo del estándar mínimo de protección de este derecho el primer límite que se impone a las decisiones estatales. Este criterio determina una primera limitación a las medidas que el Estado puede adoptar con fundamento en la teoría de emergencia. Sin embargo, el recorte presupuestario efectuado a los programas alimentarios a través de la decisión administrativa n° 228/01 de la Jefatura de Gabinete es susceptible de reproche constitucional por carecer de todo viso de razonabilidad.

2.1 En cuanto a los alimentos en cantidad y calidad

Hay normas en Argentina que imponen a las empresas respecto al abastecimiento (cantidad) y también a la calidad de los alimentos, conforme se verá en infra 5.1. , 5.2. y 5.3. las que indirectamente están conectadas con el derecho a la alimentación. En las mismas el Estado asume solo la obligación de contralor respecto al abastecimiento de alimentos, la información en las etiquetas y la publicidad y en otras normas defiende el derecho de los consumidores. Pero sus funciones fundamentales son de contralor.

También hay normas del Código alimentario en las que se hace referencia a la inocuidad de los alimentos, estableciéndose cuando se trata de alimentos genuinos, alterados, contaminados, adulterados, falsificados y prohíbe la tenencia, circulación y venta de alimentos y sus primeras materias, alterados, contaminados, adulterados, falsificados y/o falsamente rotulados. Por lo que se han regulado distintas facetas o propiedades que hacen a la seguridad de los alimentos, por el método de negación de las mismas: genuinidad o autenticidad (al señalar cuándo no es genuino o auténtico un alimento y cuándo está adulterado); integridad (al definir al alimento cuándo un alimento está alterado); inocuidad (al referirse al alimento contaminado); legitimidad (cuándo el alimento no cumple determinadas normas), conforme se señalará en infra 2.3. Estas últimas normas no están conectadas con el derecho a la alimentación.

2.1.1 Incumplimiento por parte del Estado

Más que cumplir con las obligaciones referidas a la provisión de alimentos adecuados, se puede decir que el Estado argentino con frecuencia ha incumplido sus obligaciones. En tal sentido se destaca el informe producido por FIAN internacional^{24,25} quien sostuvo tal criterio con motivo del dictado y aplicación de la Decisión Administrativa n° 228/01^{26,27}.

²⁴ FIAN (Food First Information & Action Network) es la Organización Internacional por el Derecho a Alimentarse, ONG con Estatus Consultivo ante ECOSOC de las Naciones Unidas, fundada en 1986, con sede Heidelberg, Alemania

²⁵ Documento de análisis de FIAN internacional, Hidelberg, 21 de febrero de 2002.

²⁶ En este documento de análisis FIAN parte de las consideraciones establecidas en la Observación General 12, para considerar si la Decisión Administrativa n° 228/01 del Gobierno de Argentina actúa o no en conformidad con sus compromisos adquiridos con el Derecho Internacional en materia del derecho a la alimentación adecuada. Además, el documento también se refiere a otras Observaciones Generales del CDESC que clarifican las obligaciones de los Estados partes acerca de ciertos principios o grupos vulnerables. La Observación General 12, establece en su contenido normativo de los párrafos 1 y 2 del artículo 11 del PIDESC: "El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. El *derecho a la alimentación adecuada* no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. El *derecho a la alimentación adecuada* tendrá que alcanzarse progresivamente. No obstante, los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre tal como se dispone en el párrafo 2 del artículo 11, incluso en caso de desastre natural o de otra índole" (OG12, párr. 6). Aunque el derecho a la alimentación adecuada, como parte del derecho a un nivel adecuado de vida (art.11,1 PIDESC) contempla más que el derecho a ser protegido contra el hambre (art.11, 2 PIDESC), éste último constituye el contenido básico" (core content) del derecho a la alimentación adecuada y requiere acciones inmediatas de los Estados. En relación a las obligaciones del Estado frente al derecho a la alimentación, la Observación General 12 resume en sus párrafos 14-20 las obligaciones y violaciones en relación al derecho humano a la alimentación. Sobre la naturaleza de las obligaciones reza: "La índole de las obligaciones jurídicas de los Estados Partes se enuncia en el artículo 2 del Pacto y se ha tratado en la Observación General n° 3 (1990)

El impacto directo e inmediato de la Decisión Administrativa en mención fue un recorte presupuestario de \$ 16.721.947 al programa 22 (Programa Alimentario y de Apoyo Familiar) del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente. Dicho recorte presupuestario significó una reducción de más de 25 por ciento y afectó severamente en particular a los programas UNIDOS y PROHUERTA en su funcionamiento durante el último trimestre de 2001. El programa UNIDOS fue creado en julio de 2000 e integró a la vez al programa PROHUERTA. En el decreto correspondiente (decreto n° 547/00), el Gobierno de Argentina expresó que resultaba “prioritario establecer un sistema de seguridad alimentaria para los sectores más vulnerables del país”, reconociendo explícitamente que en ese entonces no se garantizaba “en forma suficiente el complemento alimentario a la población en situación de pobreza crítica”.

No cabe duda, que los Programas UNIDOS y PROHUERTA son dirigidos a grupos sociales de alta vulnerabilidad en relación a su derecho a la alimentación. La población destinataria de UNIDOS es de alrededor de 2.442.000 personas (600.000 hogares), la de PROHUERTA fue en 1999 de 2.330.000. El impacto de la Decisión Administrativa n° 228/01 hacia estos grupos vulnerables fue que los programas UNIDOS y PROHUERTA quedaron prácticamente paralizados desde octubre de 2001, salvo la entrega de algunos paquetes de alimentos almacenados.

Desde el punto de vista de la obligación de garantizar el acceso y hacer efectivo el derecho a la alimentación de individuos y grupos quienes no son capaces, por razones que escapen a su control, de disfrutar este derecho (véase OG 12, párr. 15), los programas UNIDOS y PROHUERTAS pueden ser considerados como medidas gubernamentales que han implementado su obligación respectiva. Con el recorte presupuestario y la paralización subsiguiente de estos programas, el impacto negativo hacia la realización del derecho a la alimentación de la población vulnerable, hasta ahora atendida al menos parcialmente por los programas UNIDOS y PROHUERTA, es evidente. Muchos de los hogares que han sido beneficiarios de estos programas, entre éstos

del Comité. La principal obligación es la de adoptar medidas para lograr progresivamente el pleno ejercicio del derecho a una alimentación adecuada. Ello impone la obligación de avanzar lo más rápidamente posible para alcanzar ese objetivo. Cada uno de los Estados Partes se compromete a adoptar medidas para garantizar que toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción tenga acceso al mínimo de alimentos esenciales suficientes inocuos y nutritivamente adecuados para protegerla contra el hambre” (OG 12, párr.14). “El derecho a la alimentación adecuada, al igual que cualquier otro derecho humano, impone tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados Partes: las obligaciones de *respetar*, *proteger* y *realizar*. A su vez, la obligación de *realizar* entraña tanto la obligación de *facilitar* como la obligación de *hacer efectivo*.

²⁷ La acción de amparo referida, se enmarca en lo dispuesto por el art. 75 párr. 22 de la Constitución nacional de Argentina de 1994, los tratados internacionales de derechos humanos gozan de jerarquía constitucional. Entre estos tratados de derechos humanos, la Constitución menciona al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Por lo tanto, el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada, consagrado en el art. 11 del PIDESC, tiene vigencia en Argentina como derecho con rango constitucional. Y dentro de este contexto, es que se solicitó que se declare la invalidez de la Decisión Administrativa n° 228/01, en tanto que viola el Derecho Humano a la Alimentación, derecho reconocido por la Constitución Nacional y los tratados internacionales de Derechos Humanos. Sobre la justiciabilidad del Derecho a la Alimentación, la Observación General 12 del CDESC establece en sus párrafos 32 y 33: “Toda persona o grupo que sea víctima de una violación del derecho a una alimentación adecuada debe tener acceso a recursos judiciales adecuados o a otros recursos apropiados en los planos nacional e internacional. Todas las víctimas de estas violaciones tienen derecho a una reparación adecuada, la cual puede adoptar la forma de restitución, indemnización, compensación o garantías de no repetición. Los defensores nacionales del pueblo y las comisiones de derechos humanos deben ocuparse de las violaciones del derecho a la alimentación”. 33: “ La incorporación en el orden jurídico interno de los instrumentos internacionales que reconocen el derecho a la alimentación o el reconocimiento de su aplicabilidad puede mejorar de modo importante el alcance y la eficacia de las medidas de remedio y deben alentarse en todos los casos. Los tribunales estarán entonces en condiciones de juzgar las violaciones del contenido básico del derecho a la alimentación refiriéndose de modo directo a las obligaciones en virtud del Pacto. “ No cabe duda, entonces, que en el caso en mención, el derecho a la alimentación es un derecho justiciable.

también las familias de los accionantes del Amparo, viven una situación sumamente crítica, carecen de lo más mínimo para alimentarse y padecen hambre.

Ante las obligaciones asumidas por el Estado de Argentina con el derecho a la alimentación, se consideran aplicables a la Decisión Administrativa n° 228/01 los criterios, expresados por el CDESC en su Observación General 12²⁸.

Argentina, conforme a las consideraciones precedentes se puede decir que violó la obligación pactada.

Al restringir derechos económicos, sociales y culturales, el Estado tiene algunas obligaciones particulares, conceptualizadas fundamentalmente por el Comité DESC, órgano de aplicación del PIDESC las que han sido soslayadas por completo por parte del Estado argentino. Se trata de la obligación de respetar el contenido mínimo de los DESC, de proteger especialmente a los grupos vulnerables, de adoptar medidas progresivas y la prohibición de adoptar medidas de regresivas.

2.2 Respecto a la satisfacción de necesidades dietarias de los individuos

La obligación del Estado de proveer una alimentación adecuada en Argentina es asumida únicamente en las normas (leyes y decretos nacionales) que implementan planes sociales alimentarios, conforme se verá en infra 4.1 y 4.1.1.

2.3 En tanto ausencia de sustancias adversas

Los alimentos tienen “propiedades”: 1) La “idoneidad”, es un término genérico que abarca diversos elementos, entre ellos: la inocuidad, la sanidad, la salubridad, la seguridad y la higiene). Respecto a la higiene el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) ha dictado normas y otras están contenidas en el Código Alimentario argentino.

2) La “inocuidad” (ausencia de riesgos microbiológicos, toxicológicos o físicos desde el punto de vista de la salud pública), en tal sentido el Código Alimentario argentino hace referencia a procesos patológicos originados por alimentos alterados y en el sector primario, los códigos de buena práctica agraria, resguardan la inocuidad de los frutos, hortalizas y aromáticas y la salud de los consumidores. 3) La “integridad” (ausencia de defectos o alteraciones). Al respecto regula el código alimentario al disponer respecto a la no introducción de alimentos extraños o indeseables que produzcan alteraciones de carácter nutritivo o bromatológico, a la par que no debe ser defectuoso el proceso de elaboración. 4) La “genuinidad o autenticidad” (lo puro, propio, verdadero o legítimo; denominación acorde con las características del producto). Así no se pueden agregar aditivos que no estén autorizados y se debe hacer en el momento, proporción y con el fin adecuado. 5) La “legitimidad” (ausencia de fraude o falsificación; ello se cumple con: las especificaciones de peso; la composición; la definición del producto; las normas que regulan el etiquetado, el envasado, la sanidad humana, vegetal y animal, etc.). En este

²⁸ 1. “Cada uno de los Estados Partes se compromete a adoptar medidas para garantizar que toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción tenga *acceso al mínimo* de alimentos esenciales suficientes inocuos y nutritivamente adecuados para protegerla contra el hambre” (OG 12, párr.14; lo resaltado es propio). 2. *Prima facie*, es aplicable la frase siguiente de la Observación General 12: El Pacto se viola cuando un Estado no garantiza la satisfacción de, al menos, el nivel mínimo esencial necesario para estar protegido contra el hambre” (OG 12, párr.17). Esta sentencia es aplicable a la Decisión Administrativa 228/2001, mientras el Gobierno no pruebe que haya implementado el máximo de los recursos disponibles para garantizar el derecho a la alimentación, y que no haya solicitado y encontrado ayuda alimentaria de la comunidad internacional tampoco. Según los observadores, el Gobierno de Argentina ni siquiera tomó en consideración explícita sus obligaciones con el derecho humano a la alimentación, al decidir sobre el recorte presupuestario del Programa Alimentario y de Ayuda Familiar. 3. El acto violatorio al derecho a la alimentación proviene del Ejecutivo, y cabe en la tipología indicada de la Observación General 12, párr. 19, ya que la Decisión Administrativa n° 228/01 deroga o suspende oficialmente la legislación necesaria para seguir disfrutando el derecho a la alimentación; y a la vez adopta una política que es manifiestamente incompatible con obligaciones jurídicas anteriores relativas al derecho a la alimentación.

sentido, dispone el Código alimentario argentino respecto a: los aditivos alimentarios y a los productos elaborados, su composición química, aspecto, presentación, calidad, estado de conservación y caracteres organolépticos (los que deben responder a las denominaciones legales o comerciales especialmente admitidas); los envases, recipientes alimentarios, embalajes alimentarios, aparatos alimentarios, revestimientos alimentarios. También el mismo dispone en cuanto al cumplimiento de todas las disposiciones higiénico-sanitarias, bromatológicas, en todo el territorio de la Nación. A su vez, las leyes de lealtad comercial y de defensa del consumidor. Disponen respecto a la información contenida en los envases, etiquetas o envoltorios.

El código alimentario define qué debe entenderse por alimento: genuino, alterado, contaminado, adulterado, falsificado y prohíbe la tenencia, circulación y venta de alimentos y sus primeras materias, alterados, contaminados, adulterados, falsificados y/o falsamente rotulados. Por lo que se han regulado distintas facetas o propiedades que hacen a la seguridad de los alimentos, por el método de negación de las mismas: genuinidad o autenticidad (al señalar cuándo no es genuino o auténtico un alimento y cuándo está adulterado); integridad (al definir al alimento cuándo un alimento está alterado); inocuidad (al referirse al alimento contaminado); legitimidad (cuándo el alimento no cumple determinadas normas). Pero estas normas son de aplicación fundamentalmente a la productos agroalimenticios industrializados mas que a los in natura como son por lo general los frutos y productos agrarios.

La carencia de algunas de estas propiedades denota la presencia de vicios o defectos de los mismos o de un producto defectuoso, el que en cierto modo se presenta como no seguro y peligroso para el consumidor.

En la legislación argentina no se define al producto seguro, tampoco al peligroso y/o defectuoso, pero indirectamente se hace referencia a ello cuando en la ley nº 24.240/93 de defensa del consumidor se señala que las cosas deben ser suministradas en forma tal que, utilizadas en condiciones previsibles o normales de uso, no presenten peligro alguno para la salud o integridad física de los consumidores o usuarios. Asimismo, cuando su utilización pueda suponer un riesgo para la salud o la integridad física de los consumidores o usuarios, deben comercializarse observando los mecanismos, instrucciones y normas establecidas o razonables para garantizar la seguridad de las mismos. También contribuyen a la determinación de un producto inseguro o defectuoso las definiciones dadas por el Código Alimentario argentino referidas precedentemente.

Todo esto en razón del principio que opera en los mercados: "no se comercializarán los alimentos que no sean seguros y éste es un requisito que hace a la seguridad alimentaria"²⁹.

En Argentina, la Legislación alimentaria, a nivel administrativo se encuentra organizada por el Decreto nacional nº 815/99 (regula el Sistema Nacional del Control de Alimentos)- los organismos encargados de actualizar el Código Alimentario son: la Secretaría de Política y Regulación Sanitaria del Ministerio de Salud y la Secretaría de Agricultura, ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación (SAGPyA) y el Decreto que reorganiza el SENASA-. De estos organismos emanan diversas resoluciones que complementan la normativa del propio Código alimentario argentino, creado por ley nacional nº 18284 y el Decreto nacional nº 2126/71, a través del cual se procura concentrar en un solo cuerpo legal toda, o gran parte, de la legislación alimentaria argentina.

A su vez, el INAL (Instituto Nacional de Alimentos) cumple una función educadora a los consumidores respecto a la manipulación y preparación de alimentos. En nuestro país, hay un plan nacional de control de residuos e higiene en alimentos dentro del SENASA y se ha

²⁹ VICTORIA, María Adriana. "Seguridad alimentaria como componente de la calidad". Seminario "los alimentos y los consumidores". Instituto de investigaciones de derecho del Mercosur comunitario y comparado (INDEMERCC). Universidad Nacional de Santiago del Estero, Santiago del Estero, jueves 5 de diciembre de 2002.

creado el Programa de certificación de la calidad en alimentos, aprobado mediante Resolución del SENASA n° 280/01. Dicho programa tiende a generar un cambio cultural y organizacional que permita la interacción entre el sector público y privado, que le brinde al productor un compromiso que vaya más allá del crecimiento en sus rindes, por entenderse que a nivel internacional, en relación a las políticas en agronegocios, existen tres componentes fundamentales que regulan estas prácticas: 1) la competitividad; 2) la calidad e inocuidad y 3) la gestión ambiental. Por último cabe agregar las Resoluciones emanadas del Grupo Mercado Común del MERCOSUR que van a formar parte del ordenamiento jurídico argentino a través de una resolución ministerial o de secretario de estado que la incorpora (o internaliza). Sólo a través de este proceso pasan a ser de aplicación obligatoria en Argentina, perdiendo de ese modo dicha resolución su entidad como norma Mercosur.

Hay normas referidas a buenas prácticas agrarias³⁰ y de manufactura o industria³¹ y las del propio código alimentario argentino ya señaladas que posibilitan la inocuidad de los alimentos. Pero estas normas no están conectadas con el derecho a la alimentación.

2.4 Carencia de disposiciones que hacen a determinadas culturas del pueblo

Solo hay algunas normas específicas referidas a alimentos transgénicos (sobre producción³² pero no se exige el etiquetado en Argentina). No hay normas sobre alimentos funcionales, comida cashet, comida halal, éticamente producida.

Sí hay normas sobre frutos y productos orgánicos o ecológicos con el correspondiente etiquetado que brinda información al respecto y garantiza el proceso productivo³³. Estas normas no están conectadas con el derecho a la alimentación.

³⁰ En Argentina, se han dictado tres códigos de buenas prácticas agrarias referidos a: las buenas prácticas de higiene y agricultura para la producción primaria (cultivo-cosecha), empaçado, almacenamiento y transporte de: hortalizas frescas (Resolución del SENASA n° 71/99), productos aromáticos (Resolución del SENASA n° 530/01) y frutas frescas (Resolución del SENASA n° 510/02). Se observa que en los referidos códigos de buena práctica, por lo general, los daños a los que hacen referencia y se tienden a prevenir son los que se podrían causar a los consumidores, atento a la inocuidad que deben tener los alimentos, mas que a los daños ambientales.

³¹ También interesa la Resolución n° 587/97 del Ministerio de Salud y Acción Social que dispone incorporar al Código Alimentario Argentino la Resolución n° 80/96 del Grupo Mercado Común, que establece un Reglamento Técnico para el cumplimiento de buenas prácticas de fabricación, y para la observancia de condiciones higiénico sanitarias óptimas en los establecimientos elaboradores e industrializadores de alimentos. Cabe destacar que la falta de cumplimiento de BPM (procedimientos necesarios para lograr alimentos inocuos y seguros) coloca a las empresas en una situación difícil de defender por cuanto es obligatorio el cumplimiento del Código Alimentario Argentino para todos los establecimientos que producen y/o comercializan alimentos. No contar con la documentación probatoria de BPM, supone una negligencia difícil de justificar frente a una demanda. Por lo que es necesario llevar a cabo procedimientos operativos estandarizados (POE), sistematizados, descriptos rigurosamente, confiables y documentados, con registros de saneamiento y auditorias internas ya que la auditoría externa queda a cargo del SENASA. A su vez, el Decreto nacional n° 617/97, en concordancia con la ley nacional n° 24557 sobre Riesgos del Trabajo y el artículo 98 de la ley n° 22248 sobre el Régimen de Trabajo Agrario, norma ha plasmado una regulación de higiene y seguridad específica para el trabajo agrario, dadas las particularidades de éste y los lugares en que se desarrolla, sumado a la idiosincrasia de sus actores. En esta norma se prevén medidas específicas respecto al control de contaminantes, uso de agroquímicos autorizados por la autoridad competente, prevención de zoonosis y sobre todo capacitación del personal para prevenir riesgos y contribuir a la higiene en el desarrollo de su trabajo.

³² Resolución del Servicio Nacional de Calidad agroalimentaria (SENASA) n° 412/02 se aprobaron los "Fundamentos y Criterios para la Evaluación de alimentos derivados de Organismos Genéticamente Modificados", los "Requisitos y Normas de Procedimiento para la Evaluación de la Aptitud Alimentaria Humana y Animal de los Alimentos derivados de Organismos Genéticamente Modificados", la información requerida para dicha evaluación y el Glosario de temas.

³³ Ley nacional n° 25.127/99 (producción biológica, ecológica u orgánica; creación de la Comisión Asesora de la Producción); Decreto n° 97/01, reglamentación de la ley n° 25.127, autoridad de aplicación, promoción y desarrollo de mercados internos y externos de productos ecológicos, biológicos u orgánicos, Comisión

2.5 Respecto al acceso económico y físico a la alimentación

Dentro de este acápite entran las leyes, decretos, resoluciones dictadas como prevención de emergencias o bien los programas alimentarios que se verán en infra 4.1 y 4.1.1.

Estas regulaciones si están mencionadas conectadas con el derecho a la alimentación.

3 DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA EN LA LEGISLACIÓN ARGENTINA

3.1 Caracteres del derecho a la alimentación

Es un derecho inalienable, imprescriptible, inmediatamente aplicable, operativo. No existe una ley para ponerlo en práctica.

El derecho a la alimentación es un derecho multidimensional, cuya realización depende de muchos factores. En una situación normal, para la mayoría de las personas, el derecho a la alimentación se hace realidad fundamentalmente gracias a sus propios esfuerzos, mediante la producción o adquisición de los alimentos que necesitan. Ello requiere el acceso a la tierra y a otros recursos productivos y a un empleo remunerado. Algunas personas no pueden mantenerse por sí mismas, por razones que escapan de su control, como el desempleo, la edad, la enfermedad, la discapacidad, las catástrofes naturales y la guerra. Su derecho a la alimentación depende de la transferencia de alimentos o efectivo de sus familias, comunidades, países u organizaciones internacionales de ayuda. El derecho a una alimentación adecuada implica también que el alimento obtenido debe ser de calidad aceptable. Ello supone que los alimentos comprados en el libre mercado o entregados en forma de ayuda alimentaria deben cumplir un mínimo de normas de inocuidad. El derecho a la alimentación está vinculado a otros derechos humanos, desde los derechos de propiedad y el acceso a la justicia, al derecho al trabajo y a la información y la educación. Por ello, el examen de la protección constitucional del derecho a la alimentación es una tarea más compleja que la simple búsqueda de palabras clave como “alimentos” o “nutrición”. Por otro lado, para que el estudio pueda resultar significativo, es preciso delimitar su alcance de alguna manera.

Asesora. B.O. de la Nación n° 29.577 de fecha 30/01/01, p. 6. Resoluciones de la ex SAGyP n° 423/92 (señaló los principios de la producción biológica u orgánica -modifica la resolución n° 354/93, conforme a la cual se autorizaba el uso de químicos de síntesis para las luchas autorizadas por programas oficiales de luchas contra plagas, lo que se prohíbe a partir de la nueva norma, en razón de exigencias internacionales y a fin de favorecer la exportación de los productos orgánicos argentinos- n° 354/93, n° 188/95; n° 424/92 (arancel para las empresas certificadoras, modificada por la resolución n° 116/94, autorizando el uso de fenómas para el control de insectos en agricultura orgánica, a instancia de una certificadora y debido a que se ha comprobado que tal uso no general problemas ambientales ni desequilibrios en las poblaciones de insectos benéficos). Resolución nacional del ex IASCAV n° 82/92 (creación del Registro Nacional de Empresas certificadoras de productos orgánicos, modificada por las resoluciones n° 331/94 y n° 188/95, se fijaron los Registros de las Empresas Certificadoras de Producción Orgánica y las condiciones que deben reunir las mismas, los controles e inspecciones. Resoluciones del ex SENASA: n° 1.286/93 (producción y elaboración de alimentos orgánicos animales de porte mayor o menor, aves, animales de caza salvajes o domesticados criados en forma industrial, pescado, ranas, caracoles y otras formas de vida no vegetal); n° 68/94 (apertura del Registro Nacional de Entidades Certificadoras y del Registro Nacional de Inspectores de Producciones Ecológicas de Origen Animal); n° 998/94 (ampliación de inscripciones de laboratorios que pueden otorgar autorizaciones para emitir certificaciones sobre controles de estabilidad, inocuidad y eficacia en dichos productos); n° 1.503/94 (regula la inscripción en el Registro Nacional de Entidades Certificadoras de Productos Ecológicos de Origen Animal). Programa nacional para la producción orgánica (PRONAO), SAGPyA, Buenos Aires, Argentina. Movimiento argentino de producción orgánico (MAPO). Resolución SENASA n° 270/00, limita la utilización de productos de limpieza y desinfección de locales, instalaciones, maquinarias y equipos utilizados en la producción, elaboración, almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de productos orgánicos; déjase sin efecto el Registro Nacional de Inspectores de Producción Ecológica de Origen Animal, modifica la Resolución SENASA n° 1286/93. B.O. de la Nación n° 29.423 de fecha 21/06/00, p. 4.

En Argentina, el derecho a la alimentación es un derecho aplicable, operativo, sin una ley que deba ponerlo en práctica, y ello se desprende de la recepción de la teoría monista a partir de la reforma constitucional de 1994.

3.2 Presencia o ausencia de mecanismos de control y ejecución

Los únicos mecanismos de control que operan son los ejercitados por las autoridades que gestionan o administran los planes sociales de carácter alimentario. Control que deja mucho que desear.

Las entidades no gubernamentales han solicitado la sanción de una ley que contemple la vigilancia nutricional transversal y longitudinal, la que hasta ahora no se ha hecho efectiva.

3.3 Jurisprudencia nacional y provincial

Si el Poder Ejecutivo dicta una norma que no se adecua a las obligaciones internacionales, el Poder Judicial debe subsanar este defecto declarando, en primer lugar su inconstitucionalidad y contrariedad a la normativa internacional en materia de derechos humanos, y luego dictando las medidas necesarias para reparar dicha situación. Por lo que no existe duda alguna sobre la justiciabilidad del derecho a una alimentación adecuada, estando facultados los organismos jurisdiccionales para intervenir contra aquellos actos que violenten la plena vigencia de este derecho.

3.3.1 *Sobre alimentos insuficientes para satisfacer necesidades dietarias*

En Argentina, no hay problemas referidos a escasez de alimentos para satisfacer la alimentación ya que se produce en cantidad necesaria y hasta para exportar en grandes cantidades. Los problemas residen en la disponibilidad de medios económicos para acceder a los mismos. De ahí que la jurisprudencia no se haya pronunciado en el primer sentido.

3.3.2 *Sobre alimentos con sustancias adversas*

En Argentina, se han dictado algunos fallos sobre: los pesticidas considerándolos como cosa riesgosa³⁴; los daños y perjuicios por productos lácteos contaminados con plaguicidas³⁵; los daños y perjuicios que habría provocado la contaminación por migración

³⁴ Fuente de información: (SAIJ, base de la provincia de Santiago del Estero. Civil y comercial Z0100766. Cosa riesgosa - pesticidas Sumario 1. "Los pesticidas, cualquiera sea su naturaleza y composición, son cosas riesgosas susceptibles de causar daños por sí mismas". Civil y comercial Z0100767. Cosa riesgosa - Pesticida sumario 2. "Las cosas riesgosas por su naturaleza, como los pesticidas, aún siendo utilizados normalmente, cabe la posibilidad de la producción de daños; en ese caso, la responsabilidad recae sobre quien lo ha incorporado al medio". Sumario 3. "Una cosa puede ser sana y no riesgosa en sí misma, a pesar de ello y por su relativa autonomía puede provocar perjuicios que con la simple vigilancia o precaución en su uso hubiese podido evitar, o aún reducir al mínimo el daño, de fácil o inmediata reparación". Sumario 10. "El daño causado por el riesgo de la cosa se funda en la creación de un riesgo particular de daños en razón de la naturaleza peligrosa de la actividad desarrollada o de los medios utilizados. Esto comprende la responsabilidad objetiva o sin culpa; es una responsabilidad por actividades lícitas o por el empleo lícito de cosas, pero que entraña peligro para las personas". CC02 SE 10205 S 16-8-1994 , Juez Contato (sd). Carátula: Cardozo de Kjar Mabel Graciela c/ Ernesto Leobato Putignano y otros s/ daños y perjuicios. Mag. votantes: Azucena B. de Zurita-Rosa Maria Contato-Elena P. de Sánchez .

³⁵ Fuente de información. SAIJ (Sistema Argentino de Informática Jurídica). Sumario: A0012252. Corte Suprema de Justicia de la Nación, Capital federal. Daños y perjuicios: Responsabilidad del Estado. Poder de policía. Negligencia. "La provincia debe reparar los perjuicios derivados de la falta y disminución de la venta del producto lácteo que fabrica la actora, si sus dependientes, empleados de un hospital, incurrieron en una conducta negligente al suministrar a lactantes el producto que se había contaminado con un plaguicida durante su transporte, si posteriormente excedió los límites razonables del ejercicio de su poder de policía cuando prohibió comercializar el producto". Kasdorf SA. c/ Jujuy, Provincia de y otro s/ daños y perjuicios. Sentencia del 22 de Marzo de 1990. (Enrique Santiago Petracchi - Augusto Cesar Belluscio - Carlos S.Fayt - Jorge Antonio Bacque - (según su voto: a 0012256/257/258)). Sumario: A0012253. Daños y perjuicios: Culpa. Extracontractual.- Negligencia. Dolo. "La empresa de transportes debe reparar los perjuicios derivados de la falta y disminución de la venta del producto lácteo que fabrica la actora,

de plomo en alimentos enlatados³⁶.

En relación a los alimentos transgénicos, si bien no se han expedido los tribunales si ha habido denuncias públicas en contra de los mismos como las que realizó Greenpeace (ONG de reconocimiento internacional en defensa del ambiente)³⁷, como así también a través de la red Alerta sobre transgénicos, el Grupo Reflexión Rural, el Foro de resistencia a los transgénicos, ADELCO y otras asociaciones de consumidores y ambientalistas. En Buenos Aires, entre el 28 y 30 de junio de 2.003 se realizó el Foro de Resistencia a los Transgénicos.

El Defensor del Pueblo de la Nación Argentina, con fecha 19 de noviembre de 2001, manifestó que en dicha Defensoría "se han tramitado actuaciones por el tema de OMG vinculados con temas económicos y ambientales"³⁸.

3.3.3 Sobre carencias de medios para acceder a una alimentación adecuada

Han habido diversos casos jurisprudenciales referidos a: niños, grupo familiar carenciado, grupos vulnerables, entre otros.

1. En cuanto al derecho de los niños al derecho a la alimentación dado el peligro de una afectación grave al derecho a la vida o a la salud por falta de una mínima alimentación³⁹ solicitando la inclusión en un programa social para cubrir las necesidades

resultando su responsabilidad de la absoluta desaprensión, rayana en el dolo, con que actuaron sus agentes al desentenderse de los riesgos que previsiblemente podía ocasionar la entrega a un hospital de un producto lácteo que durante el transporte se había contaminado con un plaguicida, lo que ocasionó la muerte de lactantes".

³⁶ Fuente de información. SAIJ (Sistema Argentino de Informática Jurídica). Sumario: N0007625. Daños y perjuicios- Contaminación por plomo- Competencia comercial- defensa del consumidor. "Resulta competente la justicia comercial para conocer en un proceso de daños y perjuicios que habría provocado la contaminación por migración de plomo en alimentos enlatados con cierre lateral y costuras de plomo. Ello así, pues: a) conforme la ley n° 24240: 3, las normas de esa ley llamada "de defensa del consumidor" se integran con las de la ley de defensa de la competencia y de lealtad comercial, y dado que b) según la ley 22262: 4 compete al fuero en lo comercial conocer en las acciones civiles que resulten de este cuerpo normativo. Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial, Capital Federal. Sala d (Rotman - Cuartero). Sena, Elisa c/ Arcor Saic s/ sumarísimo. Sentencia del 11 de septiembre de 1997.

³⁷ Fuente: Ezcurra, Emiliano. e mail: eezcurra@ar.greenpeace.org , el 2/11/01.

³⁸ Respuesta del Área II Medio ambiente, adm. Cultural, sanitaria y educativa del Defensor del Pueblo de la Nación, e mail 19/11/2001.

³⁹ Una madre, en representación de sus hijos menores planteó acción de amparo a fin de que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Argentina, proceda a suministrar la alimentación digna y necesaria para la subsistencia de su grupo familiar, hasta tanto se la inserte en algún "programa social de apoyo", dado que entiende que ha sido arbitrariamente excluida del programa "Vale Ciudad" que reemplazó al anterior programa en el que se encontraba como beneficiaria, que consistía en "bolsones" de comida que se entregaban a través de la asamblea "Caminito". Dichos bolsones, le permitían cubrir una parte importante de las necesidades alimentarias de sus hijos. Como consecuencia de la mala alimentación de su familia, que afecta seriamente la salud de sus hijos, se vió obligada a llevarlos al Hospital Argerich, puesto que "habían perdido mucho peso" y allí se diagnosticó que los niños padecían un cuadro de desnutrición. Ante semejante diagnóstico, el médico recetó el suministro de "leche de vaca entera", cuestión que no se pudo llevar a cabo, atento a que el Hospital alegó que no le quedaba más leche. Se entendió que la salud es un valor imprescindible para el desarrollo humano, ubicándose en importancia inmediatamente después de la vida. En oportunidad de referirse a estos derechos, el Alto Tribunal ha expresado "...que el derecho a la vida es el primer derecho de la persona humana que resulta reconocido y garantizado por la Constitución Nacional (Fallos 302:1284; 310:112)" y que "...el hombre es eje y centro de todo el sistema jurídico y en tanto fin en sí mismo -más allá de su naturaleza trascendente- su persona es inviolable y constituye valor fundamental con respecto al cual los restantes valores tienen siempre carácter instrumental (Fallos: 316:479, votos concurrentes)." (in re "Campodónico de Beviacqua, Ana Carina" del 24-10-00, publicado en Jurisprudencia Argentina del 28/3/01, pp. 36-47). Se entendió que en la medida precautoria solicitada no debe perderse de vista el perjuicio grave o irreparable a la vida o a la salud de las personas que la duración del proceso podría causar. Ello, sin perjuicio de aclarar que al presente no se han aportado suficientes elementos que muestren que la actora y su grupo familiar tengan derecho a ser incluidos en el programa "Vale Ciudad - Apoyo al ingreso ciudadano mediante asistencia alimentaria" de conformidad con el Decreto n° 439-GCBA-2002. Por lo que no corresponde extremar el rigorismo de los recaudos para otorgar la tutela

alimentarias, con pronunciamiento favorable de la justicia provincial, se basó, entre otras normas, en el art. 10, inc. 3, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Por otra parte hubo, en la provincia de Entre Ríos la presentación de un amparo, efectuada por el Ministerio público a favor del derecho a la alimentación de tres niños⁴⁰ y en la provincia de Tucumán una denuncia por malnutrición de otra niña⁴¹.

2. Respecto al reclamo de una cuota alimentaria para cubrir la totalidad de las necesidades básicas del grupo familiar en contra el gobierno de la provincia de Buenos Aires, resuelto de modo contrario a la pretensión de la actora⁴².

cautelar cuando existen especiales circunstancias fácticas, como el peligro de una afectación grave al derecho a la vida o a la salud por falta de una mínima alimentación. En consecuencia se resolvió hacer lugar a la medida cautelar solicitada y se ordenó a la Secretaría de Desarrollo Social del G.C.B.A. a que inmediatamente incorpore a la Sra. M. D. C. y su familia en el Programa "Vale Ciudad" en forma provisoria, a cuyo fin deberá entregar una chequera teniendo en cuenta la composición del grupo familiar. Alternativamente y a fin de facilitar el aseguramiento de los derechos de la amparista y su familia, el Gobierno de la Ciudad podrá optar por entregar en forma inmediata un "bolsón" con los alimentos necesarios para una adecuada alimentación del grupo familiar por lo menos durante una semana. Dicha entrega deberá repetirse todas las semanas durante la vigencia de la medida cautelar. El día de entrega queda a criterio de la Administración, quien deberá comunicarlo fehacientemente en esta causa, detallando los alimentos que integrarán el "bolsón", dentro de los tres días de tomar conocimiento de la presente medida. Esta medida cautelar tendrá vigencia hasta tanto exista en autos sentencia definitiva firme. "C.M.D. y otros c/ GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA", Juzgado Contencioso Administrativo y Tributario n° 3 de la ciudad de Buenos Aires, 11/03/03.

⁴⁰ Por un lado es importante el fundamento constitucional que esgrimió el señor Defensor, y muy interesante el tenor de la medida cautelar tomada por el juzgado. Pero alarma la respuesta del Poder Ejecutivo Provincial, que a más de negar legitimación y derecho, invoca que para atender a niños hambrientos sería necesario colocarlos bajo Patronato del Estado. El Juez de Menores y Familia Roberto Parajón, dictó un fallo el 28/06/02 sobre la medida cautelar interpuesta, conforme a la cual dispuso: Hacer lugar a la medida cautelar interesada, disponiendo que en forma inmediata proceda el Estado Provincial a suministrar a los menores A G E O, V A B O, W N O O, y a sus padres W E O y G N G, en forma semanal la provista que da cuenta el informe situacional a fin de cubrir las necesidades básicas insatisfechas, disponiendo que a través del Supermercado Spar, sito en calles Ituzaingó y Ameguíno de la ciudad de Paraná, provincia de Entre Ríos, suministre a las personas integrantes del grupo familiar de autos las siguientes mercaderías: 3 Kg. leche entera, 7 kg. harina, 350 gr. levadura, 1 Kg. grasa, 2 kg. fideos guiseros, 1 Kg. fideos soperos, 1 kg. lentejas, 2 kg. soja, 1 kg. harina maíz, 3 docenas de huevos, 1 kg. de arroz, 1 litro de tomate, 1 paquete de pimentón, 2 kg. de azúcar, 1 kg. de yerba, 1 caja de té, 1 litro y 1/2 de aceite, 1 paquete de sal fina, 1 paquete de sal gruesa, 1 litro de vinagre, 5 kg. de carnes rojas (corte único), 3 kg. de carnes blancas, 7 kg. de papas, 4 kg. de batatas, 2 kg. de zanahorias, 3 kg. de cebollas, 2 cabezas de ajo, 3 kg. de zapallitos, 2 calabacitas, 7 kg. de frutas de estación, 2 panes de jabón blanco, 2 jabones de tocador, 1 paquete jabón en polvo, 1 litro de lavandina, 1 litro de detergente (mensual), 1 caja de fósforos y 4 rollos de papel higiénico. La medida ordenada deberá cumplimentarse contra entrega de un remito conformado por el Sr. W E O, cuya copia se deberá presentar en autos conjuntamente con el presupuesto de la mencionada compra, con precisa indicación de los precios y el total de la adquisición; de lo cual se correrá traslado a la demandada por el plazo de dos(2) días y por cédula, bajo apercibimiento que si dentro de ese término no mediare pago o impugnación o si esta fuera desestimada, el Supermercado Spar podrá solicitar que se le autorice a compensar las deudas fiscales que este pudiera registrar hasta el monto de su acreencia, hasta que recaiga resolución definitiva del caso planteado, sin que ello posibilite ningún recargo o interés. Lamentablemente, dicha resolución fue apelada por el Defensor del Superior Tribunal de Justicia c/ Estado provincial-acción de amparo" (Expediente n° 1739) quien, entre otras consideraciones, sostuvo que: no se visualiza que el juez pueda condenar al Supermercado Spar a entregar mercaderías a dicha familia sine die con cargo a la Provincia. Esta hipótesis así descripta es tan disparatada producto de existir sustanciales diferencias entre lo ordenado en dicha medida y lo que se pretende de la Provincia en la acción de amparo.

⁴¹ En base a la demanda interpuesta por la Clínica Jurídica de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Tucumán, provincia de Tucumán, Argentina, la justicia de dicha provincia, Sala I de la Cámara Contencioso Administrativa falló a favor de una niña desnutrida (de solo cuatro años). En consecuencia el Estado fue obligado a brindar atención integral a Rosarito Rodríguez, homologando el acuerdo judicial por el que el Ministerio de Salud y el Siprosa están obligados a proveer comida, medicamentos y asistencia durante los próximos seis meses. Éste constituye el primer caso judicial por malnutrición.

⁴² "En cuanto al reclamo de suministro a cargo del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente y de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, de una "concreta, efectiva, continua y mensual cuota alimentaria", que sea suficiente para cubrir la totalidad de las necesidades básicas del grupo familiar de la señora R. (alimentación, vestido, vivienda, transporte, etc.), se consideró que semejante pretensión importa transferir

3. En cuanto a grupos vulnerables (beneficiarios y trabajadores de un plan -personas con necesidades básicas insatisfechas que trabajan su propia tierra)^{43,44}.

4 ESPECTO AL DERECHO A NO SUFRIR HAMBRE

A tales fines, el Estado dispone de planes de emergencia alimentaria como así también de políticas y programas alimentarios.

a las autoridades públicas el cumplimiento de una obligación que tiene su origen en las relaciones de parentesco (arts. 367 y sgtes. del Código Civil) —cuya exigencia específica a sus responsables descarta a priori— enderezando por esta vía un reclamo judicial liminarmente improcedente». “El desamparo que expone la actora y en el que funda su presentación, si bien revelador de un dramático cuadro social, no puede ser resuelto por la Corte, toda vez que no es de su competencia valorar o emitir juicios generales de las situaciones cuyo gobierno no le está encomendado (Fallos: 300:1282 y 301:771), ni asignar discrecionalmente los recursos presupuestarios disponibles, pues no es a ella a la que la Constitución le encomienda la satisfacción del bienestar general en los términos del Art. 75, incs. 18 y 32 (conf. arg. Fallos: 251:53)”. Autos R. 1012. XXXVI Originario - "R., Marta Roxana y otros c/ Buenos Aires, Provincia de y otros s/ amparo" - CSJN - 12/03/2002 .

⁴³ Obra específicamente una denuncia por afectación del derecho a la alimentación, con el patrocinio del CELS, ante el Panel de Inspección del Banco Mundial por derecho a la alimentación, ya que el Banco Mundial otorgó a la Argentina un crédito monetario en el que se preveía una cláusula de garantía por la que determinados programas sociales no podían modificarse. Entre estos, se encontraba el Pro-huerta, un programa por el cual las personas con necesidades básicas insatisfechas reciben semillas y capacitación para producir alimentos en su propia huerta. Durante 1999 el programa Pro-huerta sufrió un abrupto recorte presupuestario que ponía en peligro su subsistencia. Entre el 29 de noviembre y el 3 de diciembre de 1999, el Panel de Inspección realizó una visita a la Argentina con motivo de esta denuncia, luego de la cual presentó un informe en el mes de diciembre. Allí se declaró el pedido abstracto por la terminación del préstamo del Banco, pero se reconoció el derecho de los peticionarios y la necesidad de profundizar la comunicación entre el Banco y la sociedad civil.

⁴⁴ Acción de Amparo ante el Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo nº 11 Secretaría nº 22 a cargo de la Dra. María José Sarmiento, presentada por los Sres. y Sras. Hugo Reinaldo Escobar, Yolly Mery Dal Seno Franco, Francisca Antonia Pastor y Angel Gottero, patrocinado por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), contra la Decisión Administrativa nº 228/2001 del Gobierno de Argentina. FIAN Internacional (Food First Information & Action Network) es la Organización Internacional por el Derecho a Alimentarse, ONG con Estatus Consultivo ante ECOSOC de las Naciones Unidas, fundada en 1986, con sede Heidelberg, Alemania, considera justificada la Acción de Amparo, promovida por las Sras. Y Sres. Hugo Reinaldo Escobar, Yolly Mery Dal Seno Franco, Francisca Antonia Pastor y Angel Gottero con la promoción del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), comparte la consideración de que la Decisión Administrativa nº 228/2001 del Gobierno de Argentina no está en conformidad con los compromisos adquiridos por el Estado de Argentina como Estado Parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en consecuencia, solicita atentamente a la Sra. Juez a cargo del Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal nº 11 de Argentina tomar en consideración en relación al Amparo las obligaciones asumidas por el Estado de Argentina con el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada, consagrado en el art. 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Comunicado: Heidelberg, 21 de febrero, 2002. La normativa aludida causa un daño cierto y actual al derecho a la alimentación adecuada tanto de los hoy demandantes como de la totalidad de los beneficiarios de los planes sociales, reconocidos en la Constitución Nacional y en distintos pactos internacionales de los que la República Argentina es parte y por los que se encuentra internacionalmente obligada. La normativa mencionada lesiona con actualidad los referidos derechos tanto de los actores como de la totalidad de los beneficiarios de los planes alimentarios, en virtud de que impide que perciban en forma regular e ininterrumpida una prestación alimentaria básica, agravando su condición de personas con necesidades básicas insatisfechas (NBI), en situación de alto riesgo social, que viven en condiciones de pobreza estructural. No se trata de la posibilidad de que el derecho alimentario de los afectados sea vea amenazado o que pueda resultar afectado en forma inminente sino que estamos frente a una normativa que impide, a través de un recorte presupuestario, que los actores, personas con escasos o nulos recursos económicos, puedan acceder a una prestación alimentaria que posibilite su misma subsistencia. En este sentido, tal como hemos descrito en el capítulo sobre los hechos, los actores atraviesan una situación socioeconómica sumamente crítica, que en algunos casos apenas puede ser calificada de subsistencia. De no recibir los alimentos requeridos, la situación tanto de los accionantes como de sus grupos familiares se verá en un serio peligro, insusceptible de reparación ulterior. La propia naturaleza del derecho a una alimentación adecuada hace a su urgencia, ya que en definitiva es la vida misma la que está en juego en el presente.

4.1 Prevención de emergencias

Respecto a la Emergencia Alimentaria Nacional en Argentina, a nivel nacional se dictaron diversas normas: 1) Decreto nacional n° 547/00⁴⁵ que implementó el Sistema alimentario federal, en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente con el objeto de articular la política alimentaria nacional, con las desarrolladas por los Estados Provinciales y Municipales. Creación del Programa Unidos, Programa de Apoyo Familiar sobre la base de la unificación del Programa Alimentario Nutricional Infantil (PRANI) y del Programa Apoyo Solidario a los Mayores (ASOMA) y la integración del Proyecto Integrado "Promoción de la Autoproducción de Alimentos (PROHUERTA), dependiente del I.N.T.A.; dicho decreto fue modificado posteriormente por el Decreto nacional n° 328/02. 2) Ley nacional n° 25.561 que declara la emergencia en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria. 3). Decreto nacional n° 108/2002. Declara la Emergencia Alimentaria Nacional hasta el día 31 de diciembre de 2002. Crea el Programa destinado a la compra de alimentos, que será administrado por el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente. Consejo Consultivo. Integración. Distribución de los recursos⁴⁶. 4) Decreto nacional n° 328/02⁴⁷. 5) Con posterioridad, mediante el decreto n° 1121/03

⁴⁵ Dicho Sistema Alimentario Federal fue creado por el Gobierno nacional argentino por considerar que es prioritario establecer un sistema de seguridad alimentaria para los sectores más vulnerables del país. A dicha fecha, la superposición de programas, la duplicación de esfuerzos y los altos costos operativos, no garantizaban en forma suficiente el complemento alimentario a la población en situación de pobreza crítica, por lo que en virtud de la experiencia adquirida resultó necesario crear un sistema mediante el cual las políticas alimentarias llevadas a cabo por el Poder ejecutivo nacional, las Provincias, los Municipios, así como por organizaciones intermedias, fueran convergentes en un modelo coordinado, eficiente y transparente de política alimentaria. Dicho sistema integró los programas existentes y trató de optimizar las prestaciones con el fin de garantizar la equidad en su distribución, disminuir los sesgos de exclusión y potenciar la utilización de los recursos. La política alimentaria debía ser coordinada con otros programas sociales no alimentarios del Poder ejecutivo nacional, a efectos de potenciar las acciones que promuevan un mayor desarrollo de las familias. El sistema consideró a la unidad doméstica y las edades de sus integrantes, como base para la asignación de la prestación alimentaria, teniendo en cuenta parámetros de vulnerabilidad bajo rigurosos criterios técnicos de equidad y transparencia. Se estableció que las acciones programáticas de la política alimentaria debían ser continuamente supervisadas a efectos de practicar los ajustes necesarios que aseguren que las prestaciones lleguen a las familias más vulnerables en el momento preciso y con la calidad adecuada.

⁴⁶ El Programa de Emergencia Alimentaria se creó con el fin de superar la situación de riesgo colectivo, originado por las graves circunstancias económicas y sociales que afectan tanto a la Nación como a las provincias. Que, asimismo, resulta procedente modificar el Presupuesto de la Administración Nacional vigente. Dicho Programa fue administrado por el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente y contó con un Consejo Consultivo integrado por 2 representantes del Gobierno Nacional, 2 de cada Gobierno Provincial y 2 del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires pertenecientes a sus administraciones y a organizaciones sociales o confesionales. Dicho consejo tuvo funciones de asesoramiento, seguimiento de la ejecución y monitoreo de la gestión. Los recursos del Programa se distribuyeron entre las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de la siguiente manera: 40% en función del porcentaje de población por debajo de la línea de pobreza y el 60% restante de acuerdo con los coeficientes de coparticipación establecidos en la Ley N° 23.548 y el Decreto n° 702/99. Los Municipios podían adherirse a dicho régimen mediante la firma de convenios con sus respectivos gobiernos provinciales. La Provincias debían informar al Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente la ejecución de los fondos recibidos, productos adquiridos, precios y proveedores. Los gobiernos provinciales debían establecer los mecanismos necesarios para garantizar la intangibilidad y destino de los recursos transferidos por el Programa. En caso de verificarse incumplimientos a lo establecido precedentemente el Ministerio referido podía suspender el envío de los fondos correspondientes. La Sindicatura General de la Nación dependiente de la Presidencia de la Nación, instrumentó un programa especial de control y auditoría sobre la aplicación de los recursos del programa.

⁴⁷ Dicho Decreto considera que es de público conocimiento la gravísima crisis por la que atraviesa nuestro país, alcanzando extremos niveles de pobreza, agravados por una profunda parálisis productiva. En atención a ello, dadas las limitaciones presupuestarias y financieras existentes, y a los efectos de optimizar los escasos recursos disponibles, y no superponer acciones programáticas, resulta procedente dejar sin efecto el Programa de Apoyo Familiar Unidos, administrado por el Ministerio de Desarrollo Social y Medio ambiente; así como el Sistema Alimentario Federal, que funciona en el ámbito de dicho Ministerio. Por lo que la población beneficiaria objeto del Programa UNIDOS, encuadrada en la situación de emergencia, deberá ser atendida en el marco del Programa de Emergencia Alimentaria, exceptuándose de lo dispuesto

dicho plazo fue prorrogado hasta el 10 de diciembre de 2003 y por el decreto n° 1069/03 la vigencia de la emergencia se extendió hasta el 31 de diciembre de 2004, dado a que subsiste la crítica situación alimentaria que vive la mayor parte de la población argentina.

La emergencia ocupacional también ha sido objeto de regulación jurídica, conforme al Decreto nacional n° 165/02, ratificado por el decreto nacional n° 565/02, la que se prorrogó por decreto nacional n° 39/03, implementándose el Programa Jefes de Hogar Desocupados⁴⁸, el que ha sido severamente criticado⁴⁹.

en el artículo anterior al Proyecto Integrado "Promoción de la Autoproducción de alimentos (PROHUERTA), que continuó funcionando en la órbita del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). A tales fines, se facultó al Ministerio referido a instrumentar los mecanismos legales pertinentes inherentes a lo señalado precedentemente. La población beneficiaria del Programa de Apoyo Familiar UNIDOS que encuadre en las condiciones establecidas por el Decreto PEN N 108/02 debía ser atendida en el marco del Programa de Emergencia Alimentaria.

⁴⁸ Este último programa se establece a partir del reconocimiento del derecho familiar a la inclusión social, dentro de la coyuntura económica y financiera de Argentina y con un altísimo contenido crítico, se declaró la emergencia en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria. La gravísima crisis que afecta a nuestro país, que alcanza niveles de pobreza extrema, agravados por una profunda parálisis productiva, obligó instrumentar las medidas necesarias y adecuadas para paliar la difícil situación por la que atraviesa un importante sector de la población. A tales fines participaron las instituciones y organizaciones políticas, empresarias, sindicales y no gubernamentales del diálogo argentino, los que señalaron como uno de los principales problemas que enfrenta el país, el del carácter regresivo de la distribución del ingreso y que por lo tanto, es importante promover una transferencia de recursos entre quienes disponen de mejores ingresos, hacia los sectores sociales que menos tienen, para contribuir a una mayor equidad y promover un desarrollo económico social sustentable. Por lo que tomándose en cuenta las recomendaciones formuladas por la Mesa de Diálogo Argentino, se dictaron las normas imprescindibles para enfrentar tal situación, estableciendo el Derecho Familiar de Inclusión Social, a partir de la reinserción laboral. El Programa opera de manera descentralizada y con activa participación de los actores sociales de cada una de las jurisdicciones. Prevé la evaluación y monitoreo de los proyectos deberá contar con la participación de las organizaciones sociales, garantizando la eficiencia y transparencia de los mismos. La medida tiende a poner en funcionamiento un mecanismo que, en el marco de la Emergencia del Estado, tiene por fin superar la situación de desprotección de hogares, cuyos jefes se encuentren desocupados. Dicho programa está destinado a jefes/as de hogar con hijos de hasta 18 años de edad, o discapacitados de cualquier edad, y a hogares en los que la jefa de hogar o la cónyuge, concubina o cohabitante del jefe de hogar se hallare en estado de gravidez, todos ellos desocupados y que residan en forma permanente en el país. El programa podrá hacerse extensivo a jóvenes desocupados y mayores de 60 años que no hubieran accedido a una presentación previsional. La autoridad de aplicación establecerá la oportunidad y los requisitos necesarios para acceder a beneficios del Programa y para su financiación en los ejercicios presupuestarios futuros. Con el mismo se tendrá por objeto brindar una ayuda económica a los titulares, con el fin de garantizar el Derecho Familiar de Inclusión Social, asegurando: a) la concurrencia escolar de los hijos, así como el control de salud de los mismos, que se encuentren en las condiciones previstas en artículo 2°; b) la incorporación de los beneficiarios a la educación formal. c) su participación en cursos de capacitación que coadyuven a su futura reinserción laboral; d) su incorporación en proyectos productivos o en servicios comunitarios de impacto ponderable en material ocupacional. Por vía reglamentaria, se podrá prever el cumplimiento de otras acciones, que sean conducentes o que tiendan a mejorar las posibilidades de empleo de los beneficiarios de desarrollo de actividades productivas y/o de servicios. Cada titular percibirá una suma mensual de \$150. El Programa tiene descentralización operativa en cuanto a su ejecución, la que se producirá a través de cada Provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y se aplicará por medio de los municipios. El control en la adjudicación y la efectivización del mismo será ejercido por los Consejos Consultivos de cada localidad, integrados por representantes de los trabajadores, los empresarios, las organizaciones sociales y confesionales y por los niveles de gobierno que correspondan.

⁴⁹ CELS. Centro de Estudios Legales y Sociales. Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derechos?. Programa de derechos económicos, sociales y culturales, Buenos Aires, mayo de 2003. Dicho plan, lejos de consagrar un derecho se limita a distribuir beneficios asistenciales precarios que no alcanzan a cubrir las necesidades mínimas de la población en situación de indigencia. Se trata de una política de transferencia que presenta características similares a los programas sociales desarrollados durante la década de los noventa. Se considera que el plan no se adecua a los estándares constitucionales y del derecho internacional de los derechos humanos que definen la identidad de un derecho social. Se considera que no existe justificación para otorgar cobertura a los jefes y jefas de hogar desocupados sin hijos, o con hijos mayores, y personas mayores sin cobertura previsional. Asimismo la ayuda económica no remunerativa establecida por dicho plan opera en los hechos como un subsidio, por lo que no implica ejercer en los hechos un derecho familiar de inclusión social. Además el plan no alcanza

4.1.1 Políticas y programas alimentarios

El Estado, a fin de intentar realizar el cumplimiento de sus finalidades propias y honrar sus compromisos internacionales -entre los que se encuentra paliar las consecuencias del proceso de ajuste estructural- lleva a cabo en el ámbito de sus Ministerios de la Producción y también del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente diferentes planes o programas sociales.

Dichos programas se dividen en Programas Alimentarios; Programas de Vivienda e Infraestructura Social; Programas de Fortalecimiento Institucional; Subsidios al Ingreso; Programas de Capacitación, Empleo y Desarrollo Productivo; Programas de Integración Social y Desarrollo Comunitario y se desarrollan en el ámbito de las distintas Secretarías del Ministerio. De esta manera, el Estado intenta ajustar su accionar en pos de la satisfacción de los derechos esenciales que el ordenamiento jurídico le reconoce a la totalidad de los habitantes de la Argentina. Se trata de medidas que, independientemente de la valoración que pueda realizarse sobre éstas, se dirigen a satisfacer el bienestar general, en lo que hace a la finalidad última de la constitución del Estado mismo.

Se destacan los siguientes programas: 1) PRODERNEA- Programa de desarrollo rural de las provincias del noreste argentino. Ministerio de la Producción, Secretaria de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA)⁵⁰. 2) PRODERNOA- Programa de desarrollo rural de las provincias del noroeste argentino. Ministerio de la Producción, SAGPyA⁵¹. 3) PROINDER (Desarrollo de pequeños productores agropecuarios. Ministerio de la Producción, SAGPYA⁵². 4) Programa Federal de Reconversión Productiva para la pequeña y mediana empresa agropecuaria- Cambio Rural del Ministerio de la Producción y el Instituto de Tecnología Agropecuaria (INTA)⁵³. 5) Programa Unidad de Minifundio, Ministerio de la Producción y el Instituto de Tecnología Agropecuaria (INTA)⁵⁴. 6) PSA,

para cubrir el mínimo para superar la línea de indigencia y, menos aún la pobreza. Tampoco resulta suficiente si solo se tratase de garantizar el derecho a la alimentación.

⁵⁰ Sus objetivos son: Potenciar las capacidades productivas de los recursos humanos y naturales de los pequeños productores y aborígenes de la región del Noreste argentino, a través del aumento sostenible del ingreso familiar y de la capacidad de autogestión. Diversificación reconversión de la actividad productiva. Mejor acceso a los mercados. Constitución de fondos provinciales de financiamiento. Fortalecimiento de las organizaciones, Revalorización del rol socioproductivo de la mujer rural. Prestaciones: Capacitación a productores agropecuarios. Capacitación a técnicos. Asistencia técnica y/o financiera a productores rurales. Asistencia financiera a comunidades aborígenes. Difusión y promoción del proyecto. Localización: Noroeste argentino, (provincias de Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones)

⁵¹ Objetivos: Mejoramiento de la eficiencia de los sistemas productivos, de la inserción en los mercados y de los ingresos de los beneficiarios del proyecto en las Provincias de Catamarca, Jujuy y Salta. Localización: Provincias de Catamarca, Jujuy y Salta. (no está operando actualmente).

⁵² Objetivos: Promover entre los beneficiarios la formación de organizaciones propias que les permitan desarrollar capacidad de autogestión y financiar actividades de microemprendimientos en zonas rurales bajo la línea de pobreza. Prestaciones: Asistencia técnica a provincias para proyectos en Desarrollo Rural. Asistencia financiera a familias en emergencia por inundaciones. Asistencia Financiera a pequeños productores en sutiproyectos. Capacitación a beneficiarios en temáticas específicas. Eventos de capacitación para Organizaciones de Beneficiarios, ONGs y Funcionarios Provinciales. Plan de Participación a nivel provincial de los beneficiarios e instituciones de apoyo. Plan de Participación en estrategia indígena. Localización: Todo el país.

⁵³ Objetivos: Mejorar la competitividad de las PyMES, obtener mayores ingresos, ampliar las fuentes de empleo y retomar el proceso de inversión, en un marco general de uso racional de la base ecológica. Prestaciones: Asistencia técnica a grupos de pequeños y medianos productores agropecuarios. Localización: Territorio Nacional.

⁵⁴ Objetivos: Propiciar y concretar acciones para mejorar los ingresos y la calidad de vida del productor minifundista, a través de la planificación y seguimiento de proyectos que son ejecutados por las distintas unidades operativas del INTA. Los proyectos se formulan con la participación conjunta de los futuros beneficiarios, de las organizaciones de base que los nuclean y las instituciones gubernamentales, tanto en el diagnóstico como en la planificación e implementación de los mismos. Prestaciones: Asistencia técnica a familias y Organizaciones de productores agropecuarios minifundistas. Localización: Territorio Nacional.

Programa Social Agropecuario, Ministerio de la Producción, Subsecretaría de Economía Agropecuaria y Regional⁵⁵. 7) Proyecto mujer campesina, Ministerio de la Producción, SAGPyA⁵⁶. 8) PROAME, Programa de atención a menores en circunstancias especialmente difíciles, Ministerio de Desarrollo Social, Consejo Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia⁵⁷. 9) FOPAR, Fondo Participativo de Inversión Social, Ministerio de Desarrollo Social, Secretaría de Coordinación⁵⁸. 10) Programa de Atención a Grupos Vulnerables - Ingreso para el desarrollo humano. Ministerio de Desarrollo Social, Secretaría de desarrollo humano y familia⁵⁹. 11) PROHUERTA, Ministerio de Desarrollo Social, Secretaría de Políticas Sociales^{60,61}. 12) Dirección de Emergencias Sociales, Ministerio de

⁵⁵ Objetivos: Mejorar la capacidad productiva de pequeños productores agropecuarios, como medio necesario para mejorar su nivel de vida. Capacitar a pequeños productores agropecuarios en técnicas de gestión, de producción, de comercialización y de agroindustria. Prestaciones: Construcción, ampliación o rehabilitación de sistemas de saneamiento básico, incluyendo obras para la provisión de agua potable y saneamiento. Construcción, ampliación o rehabilitación de obras relacionadas a emprendimientos productivos de tipo comunitario dirigidas a los mercados regionales. Financiamiento para obras de infraestructura y/o equipamiento en educación y salud. Acciones de preservación de medio ambiente y su entorno. Capacitación, promoción y organización comunitaria. Asistencia Técnica. Localización: Se implementa actualmente en 21 provincias del país (excepto Santa Cruz y Tierra del Fuego)

⁵⁶ Objetivos: Lograr la participación de la mujer rural en las actividades organizativas y sociales y su reconocimiento como productoras. Lograr que en todas las acciones que se realicen desde los programas de Desarrollo Rural se incorpore la perspectiva de género y de esta manera que sus beneficios lleguen a las mujeres en condiciones de equidad. (Actualmente este proyecto no cuenta con financiamiento). Prestaciones: Capacitación, organización y asistencia técnica para los casos que desarrollen un proyecto productivo. Localización: Todo el país.

⁵⁷ Objetivos: Mejorar las condiciones de vida y el desarrollo futuro de los niños y adolescentes en situación de riesgo social, a través de apoyo al fortalecimiento institucional de organizaciones no gubernamentales que ejecutan acciones de promoción comunitaria, asistencia básica y prevención. Promover metodologías adecuadas de intervención que fomenten el compromiso y el desarrollo de capacidades e iniciativas en la comunidad. Prestaciones: Financiamiento de proyectos de: entrega de raciones alimentarias, apoyo escolar, emprendimientos productivos, cuidado diario, alojamiento, atención médica, capacitación laboral, prevención social y promoción de derechos. Localización: El Programa en su diseño, consideró elegibles todas las provincias, salvo la provincia de Buenos Aires (por disponer de financiamiento para actividades similares). La provincia de Santiago del Estero no adhirió al Programa en su momento por lo que no participó. El Programa finalizó su ejecución en Salta y Jujuy y realiza acciones en las provincias de Tucumán, Catamarca, La Rioja, San Juan, Mendoza, Neuquén, San Luis, Córdoba, Santa Fé, Formosa, Chaco, Misiones, Corrientes, Entre Ríos, La Pampa, Chubut, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego; y en la ciudad de Buenos Aires y en el Gran Buenos Aires a través de la ejecución de 3 proyectos testigo.

⁵⁸ Objetivos: El objetivo fundamental es desarrollar capacidades locales de gestión a través de experiencias participativas y concretas en formulación, gestión y ejecución de proyectos destinados a mejorar las condiciones socioeconómicas de grupos y comunidades en situación de pobreza. Por medio de este mecanismo de financiamiento de iniciativas comunitarias se pretende atender directamente a las poblaciones más pobres y grupos vulnerables del país, promoviendo la participación y el compromiso comunitario. Prestaciones: Asistencia financiera y organizativa a proyectos comunitarios, Fortalecimiento de organizaciones de base para la gestión de proyectos. Capacitación para formulación de proyectos y para el fortalecimiento institucional. Localización: Corrientes, Chaco, Jujuy, Misiones, Salta, Santiago del Estero, Tucumán.

⁵⁹ Objetivos: Apoyar y reforzar la capacidad de la Secretaría de Desarrollo Social, en función de sus responsabilidades como promotor y formulador de las políticas del sector, así como regulador y financiador de las acciones que satisfagan las necesidades de los grupos con desventajas de la sociedad. Prestaciones: Financiamiento de procesos de planificación participativa. Financiamiento de proyectos de atención directa (acondicionamiento de viviendas, actividades recreativas, deportivas y culturales, asistencia alimentaria a comedores, infraestructura comunitaria, capacitación). Fortalecimiento institucional. Localización: Grandes aglomerados urbanos según magnitud de pobreza por ingreso. El Programa es de alcance nacional. En una fase inicial se prevé iniciar acciones en los siguientes aglomerados: Córdoba, Santa Fé, Rosario, Tucumán, Formosa, Posadas, Resistencia, Corrientes, Salta, Jujuy y Gran Buenos Aires.

⁶⁰ Objetivos: Mejorar la condición alimentaria de la población en situación de pobreza (NBI o bajo Línea de Pobreza), complementando y diversificando la dieta con la auto producción en pequeña escala de alimentos frescos, mediante modelos de huertas y granjas de autoconsumo a nivel familiar, escolar y comunitario e institucional. Prestaciones: Asistencia técnico-financiera a huertas familiares, escolares y

comunitarias. La prestación básica del Programa es la huerta/granja en funcionamiento. Para su logro es necesaria una verdadera ingeniería de gestión que incluye la entrega de insumos biológicos, capacitación, asistencia técnica y supervisión continuas, unidas a aspectos cualitativos claves, tales como la motivación, compromiso y participación de todos los actores involucrados. En esta iniciativa los beneficiarios no son meros receptores pasivos, sino que participan aportando dos factores esenciales: la tierra donde se instalan las huertas y el trabajo necesario para cultivarlas y cosechar. Localización: Todo el país. Éste está destinado a mejorar la condición alimentaria de la población rural y urbana en situación de pobreza a través de la autoproducción de alimentos en pequeña escala (huertas y granjas familiares, escolares y comunitarias o institucionales). A tal fin presta asistencia técnica, capacitación y provisión de insumos críticos para huertas y granjas comunitarias, familiares y escolares, la que se desarrolla a través del INTA. Son beneficiarios de este programa pobladores rurales y urbanos en situación de pobreza de todo el país. Como se observa el PROHUERTA está dirigido a población en situación de vulnerabilidad social. Comprende tanto familias urbanas como rurales con necesidades básicas insatisfechas (NBI) o que están en un nivel por debajo de la "línea de pobreza", atendiendo así tanto situaciones de pobreza estructural como a sectores pauperizados por caída de sus ingresos. También involucra a niños en escuelas de áreas críticas, priorizando aquéllas con comedor escolar o en áreas económicamente deprimidas, marginales o rurales dispersas. En este sentido, la población atendida incluye desempleados, subocupados, minifundistas, asalariados rurales, comunidades aborígenes, familias pauperizadas y población vulnerable en términos de seguridad alimentaria. En cuanto a las modalidades de ejecución, la estrategia de intervención comprende actividades de promoción, capacitación, asistencia técnica y aportes de insumos biológicos a los beneficiarios, utilizando intensivamente el aporte del voluntariado (aproximadamente 14.000 promotores) y de redes de cooperación interinstitucional en el ámbito de cada comunidad. Esta red de vinculación comprende cerca de 5.000 entidades u organismos de muy diverso tipo entre las que se destacan: municipios, organizaciones de base, hospitales, centros de salud, entidades religiosas, minoridad y discapacitados, centros de jubilados, organizaciones no gubernamentales, programas y organismos provinciales. Las huertas ejecutadas por los beneficiarios del programa son monitoreadas y supervisadas periódicamente por los promotores y el personal técnico del programa. La información obtenida se recopila y sistematiza para la confección de los datos estimativos o preliminares de la evolución de la campaña en curso. La evaluación final de las huertas se efectúa una vez finalizado su ciclo vegetativo, mediante el análisis de los resultados obtenidos. Este programa estuvo en franco crecimiento durante la década de los 90'. A fin de ilustrar lo dicho, puede señalarse que el universo inicial de 82.000 beneficiarios correspondiente al primer año de gestión (1991), fue extendiéndose paulatinamente hasta albergar a 213.600 personas en el año subsiguiente (1992); 432.300 en 1993; 680.400 en 1994; 1.290.000 en 1995; 1.901.200 en 1996; 2.265.109 en 1997 y alcanzando un máximo de 2.744.956 en el ejercicio de 1998. Para el año 1999 el PROHUERTA tuvo como meta originaria asistir a 3.013.000 personas, previsiones que debieron restringirse a la cifra más conservadora de 2.330.000 al comunicarse una primera reducción presupuestaria, la que se viera igualmente amenazada, con posterioridad, ante una eventual paralización del programa.

⁶¹ A partir de la implementación de la ley de déficit cero, la que involucró a la temporada primavera-verano 2001 completa, el PROHUERTA sufrió un recorte del 40% en semillas, un 50% en gastos operativos y un 20% en sueldos de los contratados. Si bien por una decisión de la coordinación se optó por reducir los montos de los contratos pero sin rescindir ninguno, el recorte mermó la capacidad operatoria del programa, redundando en un perjuicio para los beneficiarios. En este sentido, se logró mantener la estructura del programa pero su funcionamiento se redujo sensiblemente ya que los gastos operativos fueron drásticamente limitados. Esto imposibilitó la difusión, el seguimiento y el mantenimiento de las huertas. A ello se sumó que la cantidad de semillas licitadas se redujeron en un 40%. Muchas familias ya no perciben la totalidad de las semillas sino que han tenido que compartir o repartir las semillas entre varios vecinos. En La Matanza, por ejemplo, de donde es oriundo el actor Gotero, de 3.300 paquetes de semillas entregados en la temporada otoño-invierno 2001 se pasó a entregar 1.600 en la temporada primavera-verano 2001, lo que necesariamente implica una menor producción de alimentos. Por otro lado, es importante indicar que las semillas de esta temporada (primavera-verano 2001) llegaron en el mes de octubre, cuando la fecha de entrega necesaria para que las huertas tengan más posibilidades productivas debería haber sido entre los meses de julio y agosto. Este retraso se debió a la tardía licitación realizada producida por la indefinición presupuestaria vinculada a los programas sociales. El presupuesto estimado en el presupuesto 2001 para la implementación del PROHUERTA era de \$10.000.000. En la actualidad se llevan ejecutados poco más de \$6.300.000 y no se tienen noticias de un próximo desembolso que permita cumplir con los compromisos asumidos con los beneficiarios, los técnicos y la federación de cooperativas de San Juan (Fecoagro) proveedor de las semillas a nivel nacional. Por otro lado el compromiso asumido por PROHUERTA de sostener los Centros de multiplicación de aves no está pudiendo ser cumplido debido a los recortes.

⁶² Objetivos: Planificar, coordinar y ejecutar acciones destinadas a la preinversión, prevención y resolución de estados de necesidad social, provocados por situaciones de emergencia que comprometen la

14) Redes- Programa regional de emprendimientos sociales, Ministerio de Desarrollo Social, Secretaria de Políticas sociales⁶⁴. 15) Ayuda social a personas, Ministerio de Desarrollo Social, Secretaria de Desarrollo Social⁶⁵.

Ya de carácter estrictamente alimentario, ha habido programas, los que han sido financiados con transferencias o créditos externos, o total o parcialmente con fondos nacionales. Los mismos han sido medidas de acción positivas destinadas a garantizar, al menos en parte, la satisfacción de los derechos que la Constitución Nacional y los tratados internacionales de derechos humanos reconocen a la totalidad de los habitantes de nuestro país. Entre ellos cabe destacar el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación, que canaliza la asistencia alimentaria brindada por otros programas ya referidos como el Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR), el PROHUERTA y el Programa de Emergencia Alimentaria (PEA). Todos estos programas dependen funcionalmente del Ministerio de Desarrollo Social, aunque el PROHUERTA también cuenta con un componente del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA).

Asimismo, en el ámbito rural opera el ya referido Programa Social Agropecuario (PSA), dependiente del Ministerio de Economía⁶⁶.

En relación a los programas alimentarios: UNIDOS y PROHUERTA, durante la segunda mitad de la década del 90' la política alimentaria desarrollada por el Estado hacia los sectores más desprotegidos de la sociedad se canalizó a través de tres programas asistenciales: el Programa Alimentario Nutricional Infantil (PRANI), el Programa Apoyo Solidario a los Mayores (ASOMA), y el Programa Promoción de la Autoproducción de

supervivencia de la comunidad. Prestaciones: Infraestructuras (chapas, tirantes de madera y rollos de PVC), equipamiento (colchones, frazadas, artículos desinfectantes, lavandina, etc.), indumentaria (vestimenta y calzado en general), alimentos (todo tipo de alimentos perecederos y no perecederos), capacitación en temáticas referidas a catástrofes y emergencias a agentes municipales y/o provinciales. Localización: Todo el país.

⁶³ Objetivos: Mejorar la calidad de vida de la población NBI o en situación de riesgo social, a través de la participación conjunta de las administraciones provinciales, municipales, ONGs y entidades de bien público, generando un proceso de desarrollo autosostenido en el que se articulan las distintas instancias involucradas. Prestaciones: Apoyo a actividades productivas. Ayuda social y alimentos. Capacitación y asistencia técnica. Equipamiento comunitario. Fortalecimiento institucional Infraestructura comunitaria. Localización: Todo el país.

⁶⁴ Objetivos: Fortalecer la capacidad municipal en alianza estratégica con empresas sociales, económicas, organizaciones de la sociedad civil, para inducir y gestionar procesos de desarrollo local y recursos sustentables orientando la inversión social hacia la creación y consolidación de emprendimientos productivos generadores de empleo. Instrumentar un sistema de evaluación y seguimiento permanente de los procesos de intervención con la participación de actores locales. Consejo que dimensione el impacto y acumule aprendizaje institucional. Prestaciones: Constitución y ampliación de fondos a municipios para el otorgamiento de créditos a microemprendedores, Asistencia técnica a microemprendedores. Capacitación para la formación de capacitadores y promotores de desarrollo. Asistencia financiera a municipios. Transferencia de tecnología en gestión social y recursos al servicio ocupacional comunitario. Localización: Todo el país.

⁶⁵ Objetivos: Implementar acciones destinadas a resolver estados de necesidad social que afecte a personas pobres, carentes de recursos, con problemas de salud puntuales. El subsidio es de carácter único, no remunerativo en el tiempo. Localización: alcance nacional, o sea que las acciones se proyectan y ejecutan para residentes en las 24 jurisdicciones del país.

⁶⁶ Los beneficiarios de dichos planes poseen características comunes, tales como encontrarse en situación de alto riesgo social, con necesidades básicas insatisfechas (NBI), tratarse de población vulnerable por emergencias climáticas o catástrofes, o ser grupos especialmente vulnerables (niños de 2 a 5 años; personas con discapacidades o necesidades especiales o comprendidas dentro de la tercera edad; niñas, niños y adolescentes en conflicto con la ley penal; niñas, niños y adolescentes en condiciones de vulnerabilidad social; familias con síndrome de violencia, abuso o maltrato infantil; comunidades aborígenes; población radicada en parajes, asentamientos o localidades rurales o subrurales; ámbitos dispersos del medio rural, barrios o áreas periféricas de pueblos o ciudades no cubiertos por sistemas institucionales, escuelas y zonas de influencia; personas con NBI y características específicas establecidas por diversas leyes especiales nacionales (madre de 7 o más hijos, ancianos de más de 69 años, inválidos), excombatientes de Malvinas y familiares de desaparecidos, entre otros).

Alimentos (PROHUERTA); los primeros dos dependientes del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, y este último del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA).

A los fines de coordinar las acciones entre los distintos programas alimentarios, en el mes de julio de 2000 se creó el programa UNIDOS, que fusionó el PRANI y el ASOMA, a la vez que integró el PROHUERTA (cf. art. 4º Decreto nº 547/00)⁶⁷. Sus objetivos *generales*: realizar un aporte a las necesidades alimentarias del hogar; fomentar mecanismos de asistencia y promoción que privilegien el ámbito familiar y el fortalecimiento de redes solidarias en la comunidad; ampliar el capital social brindando alternativas productivas para el fortalecimiento de la seguridad alimentaria familiar; favorecer la construcción de ciudadanía. Sus objetivos *específicos*: promover y apoyar la creación, sostenimiento y consolidación de grupos solidarios a través de los cuales la familia satisfaga colectiva y autónomamente las necesidades de sus miembros; apoyar y promover las estrategias de producción y autoconsumo de alimentos que amplíen la autonomía familiar; favorecer el *compre local*⁶⁸.

⁶⁷ Al crear este programa, en los considerandos del decreto 547/00, se expresó que resultaba “prioritario establecer un sistema de seguridad alimentaria para los sectores más vulnerables del país”, haciendo referencia a que por entonces no se garantizaba “en forma suficiente el complemento alimentario a la población en situación de pobreza crítica”. De esta manera, se intentó aglutinar los recursos destinados a paliar el serio déficit en materia alimentaria, reconocido por el Estado en la totalidad de la normativa que regula la actividad de estos programas. De acuerdo con los criterios establecidos en el presupuesto, el programa UNIDOS se dirige a hogares de todo el país que reúnan las siguientes características: jefe/a de hogar con educación primaria incompleta, más alguna de estas condiciones: todos los miembros están en edad inactiva, la tasa de dependencia es mayor de tres, vive algún niño/a adolescente hasta 17 años, vive algún adulto/a mayor de 60 años. La población es de aproximadamente 600.000 hogares (aproximadamente 2.442.000 destinatarios). Asimismo, se estableció que “Esta actividad tiene como objetivo principal promover e implementar un sistema de seguridad alimentaria de ejecución integral destinado a la atención de familias en condición de pobreza” (cf. Fundamentos y planillas anexas de la ley 25.401, presupuesto nacional para el año 2001). Para el cumplimiento de sus fines, el programa UNIDOS se vale de dos modalidades principales: a) Por un lado, otorga apoyo económico a grupos solidarios (transferencias) para que éstos adquieran en forma comunitaria los alimentos (se debe destinar un 80% a alimentos y un 20% a insumos y servicios inherentes, tales como fletes, bolsas para fraccionamiento, etc.); b) Por el otro, distribuye módulos alimentarios, destinados a paliar situaciones críticas. Cada uno de los módulos entregados por el programa UNIDOS ofrece 60.000 calorías aproximadamente, 1300 gramos de proteínas de las cuales el 50 % es de Alto Valor Biológico, y también aporta vitaminas y minerales indispensables como Hierro, Calcio, Zin, en la composición de los alimentos que lo integran. Un adulto mayor requiere diariamente entre 1.800 y 2.200 calorías, y una familia según el número de miembros entre 8.000 y 13.000 calorías. El objetivo del programa es ofrecer un apoyo alimentario básico y favorecer el autoabastecimiento a través de huertas familiares y ó comunitarias. Los alimentos que integran los Módulos UNIDOS son: leche: 2 paquetes de 800 gramos; aceite 2 botellas de 1 litro; azúcar 2 kilos; harina de trigo 2 kilos; fideos guiseros 2 paquetes; fideos tallarán 1 paquete; arroz 1 kilo; tomate en puré: 2 cajas de 530 gramos picadillo de carne 4 latas de 90 gramos merluza en aceite de girasol 2 latas de 330 gramos mermelada 1 frasco de 454 gramos a 500 gramos arvejas 2 latas ó 1 lata de arvejas y 1 de porotos cacao dulce 1 paquete de 200 gramos ciruelas desecadas 1 paquete de 250 gramos pasas de uva 1 paquete de 250 gramos harina de maíz 1 paquete de 500 gramos de cocción rápida (en época invernal) pasta de maní con clara de huevo batido (tipo mantecol 9 1 paquete de 300 ó 400 gramos (en época invernal). yerba 1 paquete de 1 kilo (que a pesar de no aportar calorías ni nutrientes resuelve muchas cenas y además es un producto de alto consumo entre la población).

⁶⁸ Respecto del programa UNIDOS, su funcionamiento durante el año 2001 se ha desarrollado de la siguiente manera: durante el primer semestre, a pesar de las dificultades derivadas del proceso de ajuste estructural aplicado a toda la Administración Pública, el programa UNIDOS había podido cumplir parcialmente con su objetivo, manteniendo la cantidad y calidad de las prestaciones en sus niveles históricos. Sin embargo, distinta ha sido la historia en la segunda mitad del año, ya que las consecuencias del régimen de déficit cero se han sentido con todo su rigor. En efecto, el tercer trimestre mostró una caída sustancial en la cantidad de módulos entregados así como también en la importancia de las transferencias realizadas para compras comunitarias. Sin embargo, la gravedad de la cuestión se reveló plenamente a partir de octubre 2001, ya que debido a la falta de autorización de gasto, la actividad de los programas alimentarios se redujo sustancialmente, a excepción del remanente derivado de las compras anteriores, situación que no sólo se mantiene en la actualidad sino que se ha consolidado con el dictado de la decisión administrativa nº 228/01, la que intentó dar un marco de legalidad al incumplimiento estatal al que haremos referencia a

Cabe destacar que durante la vigencia de los precedentes programas, el Estado, a partir del reconocimiento de la existencia de un serio déficit alimentario en un sector de la población implementó políticas focalizadas tendientes a mitigar, al menos parcialmente, los flagelos que esta situación produce, centralizando su atención en los sectores más vulnerables (niños y ancianos, PRANI y ASOMA), pero poco después, alegando un supuesto estado de emergencia, el Estado recurre a recortes presupuestarios horizontales, que afectan a la totalidad de las partidas presupuestarias, sin distinguir en las distintas consecuencias que su supresión puede traer aparejadas en cada caso. A raíz de dicho recorte, los planes alimentarios se redujeron a su mínima expresión, resurgiendo en toda su plenitud la problemática alimentaria preexistente, lo cual se ha visto atemperado en el año 2000, a partir de la ley nacional nº 25.724 que aprueba específicamente para el ámbito alimentario, el Programa de Nutrición y alimentación Nacional, cumpliendo así con el deber indelegable del Estado de garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía.

Dicho Programa en la emergencia, está destinado a cubrir los requisitos nutricionales de niños hasta los 14 años, embarazadas, discapacitados y ancianos desde los 70 años en situación de pobreza. A tal efecto se considera pertinente la definición de línea de pobreza del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Se prioriza a las mujeres embarazadas y a los niños hasta los 5 (cinco) años de edad. La autoridad de aplicación es ejercida en forma conjunta por los Ministerios de Salud y de Desarrollo Social de la Nación; crea organismos de aplicación a los que dota de determinadas funciones⁶⁹ como así

continuación. Esta circunstancia ha sido reconocida por el propio Ministro de Desarrollo Social y Medio Ambiente, quien según declaraciones publicadas por el diario Página/12 el 13 de octubre, informó que para el último trimestre le habrían autorizado a gastar \$1.000.000 destinados a planes alimentarios, cuando la previsión presupuestaria indicaba que debería recibir \$ 20.000.000. Asimismo, debe agregarse que los últimos módulos entregados corresponden a compras efectuadas meses atrás: acabadas las reservas existentes en depósito, las prestaciones desaparecerán. La situación descrita ha provocado la caída del promedio anual de prestaciones que brinda el programa. En el caso de la provincia de Buenos Aires se han efectuado, seis entregas, siendo la última en el mes de octubre, mientras que en el interior del país esa cifra se reduce, dependiendo de cada provincia, a tres o cuatro cajas anuales por beneficiario. Sin embargo, ello se agrava en virtud de las características particulares de este tipo de prestaciones, toda vez que éstas no pueden promediarse. No estamos frente a una leve caída de las prestaciones brindadas por estos programas debido a una situación de crisis: sus beneficiarios durante el primer semestre se han alimentado, durante el segundo lo han hecho en forma precaria, y de continuar con esta tendencia las prestaciones desaparecerán el año entrante. El aumento de índices tales como la desnutrición infantil y la mortalidad infantil, o una baja en la expectativa de vida de estos sectores, se relacionarán estrechamente con el fenómeno descripto.

⁶⁹ Créase para la coordinación del Programa: a) La Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación que está integrada por representantes de los Ministerios de Salud, de Desarrollo Social y Medio Ambiente, de Educación, de Economía, de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos, de Producción y de Organizaciones no gubernamentales debidamente acreditadas en el área. b) Comisiones Provinciales con similares integrantes. c) Comisiones municipales y/o comunales con similares integrantes. Son funciones de la Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación entre otras: a) Diseñar las estrategias para la implementación del presente Programa. b) Fijar los criterios de acceso al Programa y las condiciones para su permanencia en el mismo. c) Asegurar equidad en las prestaciones alimentarias y en el cuidado de la salud. d) Fijar los mecanismos de control que permitan una evaluación permanente de la marcha del Programa y de sus resultados como así también del cumplimiento por parte de los beneficiarios de las exigencias para permanecer en el mismo. e) Dar la más amplia difusión del Programa, indicando fundamentalmente la información necesaria para acceder al plan de una manera simple y directa. f) Implementar un Programa de educación alimentaria nutricional como herramienta imprescindible para estimular el desarrollo de conductas permanentes que permitan a la población decidir sobre una alimentación saludable desde la producción, selección, compra, manipulación y utilización biológica de los alimentos. g) Establecer un Sistema Permanente para la Evaluación del Estado Nutricional de la Población, articulando con los organismos gubernamentales con competencia en materia alimentaria y nutricional y el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), la elaboración de un mapa de situación de riesgo. h) Incorporar todos los mecanismos de control necesarios que garanticen que los fondos sean destinados a la atención de los beneficiarios. Para ello se deberá implementar un Registro Único de beneficiarios. i) Promover la lactancia materna exclusiva hasta los seis (6) meses de edad, incluyendo el apoyo nutricional a las madres hasta los doce (12) meses de vida de sus hijos en los casos en que fuera necesario. j) Asegurar el desarrollo de actividades de estimulación temprana en los niños hasta los cinco años de edad

también un Fondo Especial de Nutrición y Alimentación Nacional⁷⁰; dispone la unificación y coordinación de todos los programas vigentes, financiados con fondos nacionales en todo el territorio nacional destinados a este efecto, a los fines de evitar la superposición de partidas dinerarias presupuestadas que quedarán afectadas al cumplimiento de esta ley, cuyo objetivo es desterrar la desnutrición en todo el territorio nacional; se firmarán acuerdos con las provincias y la ciudad autónoma de Buenos Aries⁷¹; estipula el plazo en que deben ser formulados los planes nutricionales⁷².

Dicha ley fue reglamentada por el Decreto nacional n° 1018/03, el que brinda diversos argumentos estrechamente fundados en el derecho humano a la alimentación y la obligación que emerge por parte del Estado⁷³

en situación de abandono, que integren familias de riesgo. k) Asegurar la asistencia social y orientación a las familias en cuanto a la atención de sus hijos y el cuidado durante el embarazo. l) Suscribir convenios de gestión con las distintas jurisdicciones a fin de fijar las metas y objetivos a cumplir. En caso de verificarse incumplimientos a lo establecido precedentemente, el Poder Ejecutivo podrá rescindir dicho convenio. Dicha Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación será asesorada por entidades científicas, universitarias, asistenciales, y eclesiásticas, con amplia participación en el control e implementación de la ley de referencia, estando regulada su actuación por la reglamentación. Las comisiones provinciales tienen las siguientes funciones entre otras: a) Implementar y coordinar las acciones necesarias con la Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación para asegurar el cumplimiento del Programa en cada jurisdicción. b) Elaborar un listado de alimentos que cubran las necesidades nutricionales básicas de los beneficiarios que tenga en cuenta la edad, características alimentarias regionales, así como un listado de los complementos nutricionales que correspondan, vitaminas, oligoelementos y minerales, que deberán ser provistos por el Ministerio de Salud de la Nación. c) Efectuar la rendición de cuentas a la Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación de todas las actividades del programa realizadas a nivel jurisdiccional. d) Estimular el desarrollo de la producción alimentaria regional a fin de abastecer de los insumos necesarios a los programas de asistencia alimentaria locales, respetando y revalorizando la identidad cultural y las estrategias de consumo locales. e) Impulsar la generación de políticas de abastecimiento alimentario en los niveles locales a fin de garantizar la accesibilidad de toda la población, especialmente a los grupos mencionados en el artículo 1° y promover la creación de centros de provisión y compra regionales. f) Promover la organización de redes sociales posibilitando el intercambio dinámico entre sus integrantes y con los de otros grupos sociales, potenciando los recursos que poseen. Los municipios tienen las siguientes funciones, entre otras: a) Inscripción de los beneficiarios en un Registro Unico de Beneficiarios. d) Administrar los recursos en forma centralizada a través de la contratación de los insumos y servicios necesarios. c) Implementar una red de distribución de los recursos, promoviendo la comensalidad familiar, siempre que ello sea posible, o a los distintos comedores comunitarios donde se brinde el servicio alimentario, a fin de garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 1° de la presente ley. Dicha red estará integrada por instituciones educativas y sanitarias, entidades eclesiásticas, Fuerzas Armadas y de Seguridad, entidades intermedias debidamente acreditadas, voluntariado calificado y beneficiarios seleccionados del Plan Jefas y Jefes de Hogar o similares. d) Implementar mecanismos de control sanitarios y nutricionales de los beneficiarios. e) Capacitar a las familias en nutrición, lactancia materna, desarrollo infantil y economato.

⁷⁰ Dicho fondo tendrá carácter de intangible y se integrará de la siguiente manera: a) Con las partidas presupuestarias que se asignarán anualmente en la ley de Presupuesto Nacional. En los supuestos en que las mismas resultaren insuficientes para dar cumplimiento a los objetivos de la presente ley, facúltase al señor Jefe de Gabinete de Ministros a reasignar las partidas que fueren necesarias. b) Con los aportes o financiamiento de carácter específico, que el Estado nacional obtenga de organismos e instituciones internacionales o de otros Estados. El presente Programa será auditado mensualmente por los organismos de control nacionales establecidos por ley.

⁷¹ La Nación acordará con las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el desarrollo y la ejecución del presente programa y la integración con los programas ya existentes. Dichos acuerdos y los convenios que se celebren en cumplimiento del artículo 5° inciso 1) de la presente ley, contemplarán expresas garantías de ejecución regular de los fondos destinados a comedores escolares por cada provincia, y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

⁷² Los planes nutricionales deben ser elaborados dentro de los 30 días de aprobarse el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación conforme a la ley que lo autoriza, a efectos de su inmediata aplicación.

⁷³ Argentina, conforme a los convenios y pactos suscriptos reconoce el derecho de todas las personas a la satisfacción de las necesidades básicas, entre ellas la alimentación, como una condición de la calidad de vida. El derecho de las personas a tener una alimentación que respete la diversidad de pautas culturales y sea nutricionalmente adecuada y suficiente constituye la denominada Seguridad Alimentaria. La efectivización este derecho depende no sólo de la capacidad de las personas y de la estructura de derechos

Se fija como objetivo del Programa Nacional de Nutrición y Alimentación: propender a asegurar el acceso a una alimentación adecuada y suficiente, coordinando desde el Estado las acciones integrales e intersectoriales que faciliten el mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional de la población.

La Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación conformará una unidad ejecutora central que estará integrada por profesionales de los equipos técnicos de los Ministerios de Desarrollo Social y de Salud, quienes actuarán en la coordinación de las acciones inherentes a las normas contempladas en la Ley n° 25.724 y la reglamentación. A tales fines se fijan los componentes del Programa⁷⁴; la atención de sectores beneficiarios⁷⁵; una coordinación⁷⁶ y sus funciones⁷⁷.

de la Sociedad, sino también de los recursos disponibles. Las sociedades con economías de mercado ese derecho opera a través del ingreso que condiciona, junto con los precios, la cantidad y calidad de alimentos, a los que cada persona o grupo puede acceder. Una alimentación adecuada, es decisiva para el crecimiento físico y social de la persona y de su autonomía, y que por ello, se requiere una política activa orientada a asistir a la población en situación de pobreza y propender a su propia autonomía en materia alimentaria. El estado de nutrición de una población es un indicador de su calidad de vida y el resultado de una amplia gama de factores ecológicos, económicos, sociales y culturales. Dicho estado nutricional, refleja el grado de acceso de la población a los alimentos, lo que se encuentra directamente relacionado con el precio de los mismos, el ingreso de los hogares, el empleo, la situación de salud, los servicios de saneamiento ambiental y el desarrollo en general. Los problemas nutricionales son intrínsecamente complejos y su abordaje requiere un esfuerzo intersectorial integrado, a fin de considerar sus causas y magnitud, e identificar las responsabilidades de cada sector en la mejora de la situación. El Programa Nacional de Nutrición y Alimentación, si bien surge para atender la situación de emergencia alimentaria de los sectores de la población más afectados, debería trascenderla y propender a elevar la calidad de vida de toda la población mediante el mejoramiento de su salud y nutrición, en el mediano y largo plazo.

⁷⁴ Los componentes de este Programa serán: 1.- La prevención de carencias nutricionales específicas. 2.- La lactancia materna con especial atención a la alimentación en los primeros SEIS (6) meses de vida. 3.- La rehabilitación nutricional. 4.- La seguridad alimentaria en sus aspectos micro y macro sociales. 5.- La calidad e inocuidad de los alimentos. 6.- La Educación Alimentaria Nutricional (E.A.N.). 7.- La asistencia alimentaria directa. 8.- El autoabastecimiento y la producción de alimentos. 9.- El sistema de monitoreo permanente del estado nutricional de la población. 10.- La evaluación integral del Programa. 11.- Prevención en Salud Materno Infantil. Las acciones serán emprendidas a partir del dictado de la presente reglamentación, conforme se detalla a continuación, en las etapas y para los componentes que en cada caso se establecen.

⁷⁵ Se llevará a cabo en forma gradual y en etapas, priorizando los sectores de la población más vulnerables, con arreglo al siguiente esquema: Primera etapa 1- Beneficiarios: a) población bajo la línea de indigencia: embarazadas y niños de 0 a 5 años, y adultos mayores a partir de los 60 años, sin cobertura social y que sean beneficiarios de Programas de Asistencia Alimentaria al momento del dictado de la presente reglamentación; b) población incluida en esta etapa con desnutrición grado 1, 2 y 3. Segunda etapa. 1- Beneficiarios: Se incorporarán a la población anterior la población bajo la línea de pobreza: los niños de 0 a 14 años, los discapacitados, las embarazadas, las nodrizas y los adultos mayores de 70 años, sin cobertura social.

⁷⁶ La Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación, como coordinadora del Programa, funcionará en la órbita del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas sociales y estará presidida por uno de los representantes de la autoridad de aplicación, designado por el Poder Ejecutivo Nacional, y conformada por los representantes permanentes, designados por los siguientes Ministerios, con rango no inferior a Director Nacional, y con la siguiente composición: 2 miembros titulares y 2 suplentes por el Ministerio de Desarrollo Social, 2 miembros titulares y 2 suplentes por el Ministerio de Salud, 1 miembro titular y 1 suplente por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, 1 miembro titular y 1 suplente por el Ministerio de Economía, 1 miembro titular y 1 suplente por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y 1 miembro titular y 1 suplente por el Ministerio de la Producción. El presidente de la Comisión Nacional invitará a las organizaciones no gubernamentales de mayor representatividad debidamente acreditadas y con experiencia de gestión en el área, a designar 1 único representante titular y 1 suplente para integrar la misma en nombre de tales entidades. La Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación deberá dictar las normas atinentes a su funcionamiento y organización interna.

⁷⁷ a) Plan estratégico: Deberá elaborar el plan estratégico, que deberá contener la totalidad de los componentes a alcanzar, determinar los mecanismos y condiciones para la articulación interjurisdiccional e intersectorial, así como la determinación de la competencia específica de cada Organismo Ejecutor. b) Los criterios de acceso al programa deberán adecuarse a lo señalado en la ley y el reglamento, y las condiciones para la permanencia en el mismo serán la subsistencia de la situación socioeconómica y de

El Gobierno actual de Argentina , a través del Discurso de su Ministro de Salud de la Nación (Dr. Gines Gonzalez García, en la firma de convenios con el Ministerio de Sanidad y Consumo de España, en Buenos Aires , 23/2/2004) ha sentado la posición de Argentina respecto a la seguridad alimentaria⁷⁸ .

4.2 Obligaciones internacionales alimentarias

Son obligaciones de resultado las que tiene Argentina en cuanto ratificó el Pacto y, a partir de ello, se consagran las obligaciones que emergen del mismo.

4.2.1 Política internacional argentina y derecho alimentario

Dicha política puede ser de carácter comercial, de ayuda al desarrollo.

4.2.1.1 De carácter comercial

Argentina no tiene una definida política comercial alimentaria pero lo que si se observa es que las normas de calidad se aplican para los alimentos que se exportan y no para lo que se consume en el mercado interior.

4.2.1.2 Como ayuda al desarrollo

En base al Convenio de Ayuda Alimentaria (CAA), Argentina ha entregado gratuitamente granos, a varios países entre los cuales se encuentra Nicaragua y por un valor de dos millones de U\$S en el año 1994, a través del Programa Mundial de Alimentos de la FAO. Recientemente, en el año 2004 ha efectuado ayuda alimentaria a Paraguay.

5 EFECTOS DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

Interesan los efectos tanto sobre el empresario del sector primario como de la agroindustria alimentaria como así también la responsabilidad que engendra la falta de seguridad.

5.1 En el empresario agrario y de la agroindustria alimentaria

Obran obligaciones tanto del empresario agrario como de la agroindustria alimentaria referidas a la cantidad (abastecimiento) de alimentos en cuanto consecuencia de la seguridad alimentaria. Al respecto dispone la ley nacional n° 20.680/74, sobre

riesgo nutricional que originó la inclusión del beneficiario. c) Se establecerán mecanismos que faciliten el acceso de la población más necesitada a los alimentos suficientes, la atención primaria de la salud, la educación básica y la capacitación, fortaleciendo su capacidad para valerse por sí misma, a través de: c.1) La distribución equitativa de los recursos disponibles de acuerdo a las necesidades regionales, provinciales y locales con parámetros técnicos específicos según indicadores debidamente documentados. El Ministerio de Desarrollo Social reforzará el accionar de los Agentes Sanitarios con otros promotores sociales debidamente capacitados y organizados en redes para optimizar el acceso de la población más necesitada a las prestaciones alimentarias nutricionales y al cuidado de la salud. c.2) El fortalecimiento de la atención primaria de la salud, en lo que refiere a la prevención de la desnutrición, en todo el ámbito nacional con el alcance previsto en el Seguro de salud materno infantil creado por el Decreto n° 2724/02. En el marco del Convenio MTE y SS n° 235/02, celebrado entre el Ministerio de Salud y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad social, para el desarrollo de las actividades comunitarias en salud de los beneficiarios del programa jefes y jefas de hogar, el Ministerio de Salud arbitrará los recaudos tendientes a procurar que entre las acciones comunitarias a desempeñar se incluyan las vinculadas con el objeto de la Ley n° 25.724 y su reglamentación. e) Se facilitará la difusión referida al Programa, a través de los medios de comunicación masivos con el fin de que la población conozca de forma más acabada los mecanismos de ingreso y de permanencia en el mismo. Sin perjuicio de ello, y conforme a los recursos existentes se difundirá el Programa por Internet, líneas 0-800, agentes multiplicadores o cualquier otro medio idóneo que para tal fin disponga la Comisión Nacional. Dicha comunicación será la adecuada a cada región y grupos poblacionales.

⁷⁸ Estamos orgullosos del camino que hemos recorrido y estamos ansiosos de seguir recorriendo y mejorando este sendero. En la medida que nosotros trabajemos en Seguridad alimentaria le vamos a dar más valor a toda la cadena de valor que son los alimentos.

abastecimiento⁷⁹, la que reviste carácter de orden público. A su vez, la ley de lealtad comercial, ley nacional n° 22.802/83⁸⁰ y la ley n° 24.240/93 de protección al consumidor⁸¹,

⁷⁹ Dicha ley rige con respecto a la compraventa, permuta y locación de cosas muebles, obras y servicios –sus materias primas directas o indirectas y sus insumos lo mismo que a las prestaciones -cualquiera fuere su naturaleza, contrato o relación jurídica que las hubiere originado que se destinen a la sanidad, alimentación, vestimenta, higiene, vivienda, deporte, cultura, transporte, calefacción, refrigeración, esparcimiento, así como cualquier otro bien mueble o servicio que satisfaga directamente o indirectamente necesidades comunes o corrientes de la población. El ámbito de esta Ley comprende todos los procesos económicos relativos a dichos bienes, prestaciones y servicios y toda otra etapa de la actividad económica vinculada directamente o indirectamente a los mismos. Es facultad del Poder Ejecutivo, entre otras funciones, por sí o a través del o de los funcionarios y/u organismos que determine: a) Establecer, para cualquier etapa del proceso económico, precios máximos y/o márgenes de utilidad y/o disponer la congelación de los precios en los niveles vigentes o en cualquiera de los niveles anteriores; b) Fijar precios mínimos y/o de sostén y/o de fomento; c) Dictar normas que rijan la comercialización, intermediación, distribución y/o producción; d) Obligar a continuar con la producción, industrialización, comercialización, distribución o prestación de servicios, como también a fabricar determinados productos, dentro de los niveles o cuotas mínimas que estableciere la autoridad de aplicación. Esta última, a los efectos de la fijación de dichos niveles o cuotas mínimas, tendrá en cuenta, respecto de los obligados, los siguientes datos y elementos: 1. Volumen habitual de producción, fabricación, ventas o prestación de servicios. 2. Capacidad productiva y situación económica. Los que resulten obligados por la aplicación de la presente norma y que estimen que a consecuencia de ello sufrirán grave e irreparable perjuicio económico, podrán solicitar la revisión parcial o total de las medidas que los afectan mediante un trámite que establecerá la reglamentación. Sin embargo, ello no los excusará de dar estricto cumplimiento a las obligaciones impuestas, en tanto no se adopte resolución en relación a su petición, la cual deberá dictarse dentro de los quince 15 días hábiles del reclamo. En caso contrario quedará sin efecto la medida. e) Rebajar o suspender temporariamente derechos, aranceles y/o gravámenes de importación; así como acordar subsidios y/o exenciones impositivas, cuando ello sea necesario para asegurar el abastecimiento, y/o la prestación de servicios; f) Prohibir o restringir la exportación cuando lo requieran las necesidades del país; g) En caso de necesidad imperiosa de asegurar el abastecimiento y/o prestación de servicios, intervenir temporariamente, para su uso, explotaciones agropecuarias, forestales, mineras, pesqueras; establecimientos industriales, comerciales y empresas de transporte; y disponer temporariamente, para su uso, elementos indispensables para el cumplimiento del proceso de producción, comercialización o distribución y medios de transporte, consignando con posterioridad su valor de uso y/o sus costos operativos. La intervención y/o uso previstos en el presente inciso se ajustarán a las siguientes reglas: 1. Serán ordenados en todos los casos, por el Poder Ejecutivo o la autoridad de aplicación de la presente Ley. 2. La duración de la medida no podrá exceder de 180 días contados a partir de la fecha de vigencia del decreto o resolución que la ordenó, sin perjuicio de las eventuales prórrogas que pudiera sufrir la medida. 3. La intervención y/o uso se harán efectivos mediante el o los funcionarios que designe el Poder Ejecutivo o la autoridad de aplicación, en su caso. La reglamentación establecerá las formalidades y recaudos que deberán cumplirse en el acto de toma de posesión de los establecimientos intervenidos y de los elementos de cuyo uso se disponga, de manera tal que se garanticen adecuadamente los derechos de los afectados por dichas medidas. Concretada la toma de posesión, los afectados podrán solicitar la intervención del órgano judicial competente, según los artículos 15 y 16, el que lo hará ajustándose a un procedimiento que contemple principalmente- los siguientes aspectos: 1. Información periódica al órgano judicial por parte del o de los funcionarios intervinientes, sobre la marcha de su gestión empresarial; 2. Fijación, mediante determinación pericial, del valor de uso del establecimiento y/o elementos o, en su caso, del precio de venta de éstos; y la determinación del plazo o plazos en que deberá consignar dicho valor. 3. Participación, según los principios del debido proceso, de la o las personas afectadas por la intervención y/o disposición de uso. Las prórrogas del período inicial de intervención y/o disposición de uso deberán ser siempre resueltas por la autoridad judicial, quien deberá oír previamente a los afectados. Los períodos de prórroga no podrán ser superiores, cada uno, a 180 días y en total, no podrán superar el plazo de 2 años contados a partir de la fecha de vigencia de la medida originaria. Las prórrogas serán otorgadas únicamente, en tanto y en cuanto subsistan los hechos que motivaron la adopción de la medida originaria. h) Requerir declaraciones juradas; i) Exigir la presentación o exhibición de todo tipo de libros, documentos, correspondencia, papeles de comercio y todo otro elemento relativo a la administración de los negocios; y realizar pericias técnicas; j) Proceder, en caso necesario, al secuestro de todos los elementos aludidos en el inciso i), por un plazo máximo de treinta 30 días hábiles; k) Crear los registros y obligar a llevar los libros especiales que se establecieron; l) Establecer regímenes de licencias comerciales; ll) Disponer que los medios de transporte del Estado Nacional o de sus empresas sean afectados al traslado de mercaderías y/o personal. Nota de redacción. Ver: Ley 24.765 Art.15 (B.O. 13-01-97). Se suspende la aplicación del inciso c) en materia de Infracciones a los deberes formales previstos en la Ley 11.683. También la ley se refiere a quienes son los funcionarios que pueden fijar precios; art. 4 sobre sanciones a quienes: a) Elevaren artificial o injustificadamente los precios en forma que no responda proporcionalmente a los aumentos de los costos, u obtuvieren ganancias abusivas; b) Revaluaren existencias, salvo autorización expresa del organismo de aplicación; c) Acapararen materias primas o productos, o formaren existencias

superiores a las necesarias, sean actos de naturaleza monopólica o no, para responder a los planes habituales de producción y/o demanda; d) Intermediaren o permitieren intermediar innecesariamente o crearen artificialmente etapas en la distribución y comercialización; e) Destruyeren mercaderías y bienes; o impidieren la prestación de servicios o realizaren cualquier otro acto, sea de naturaleza monopólica o no, que tienda a hacer escasear su producción, venta o transporte; f) Negaren o restringieren injustificadamente la venta de bienes o la prestación de servicios, o redujeren sin causa la producción habitual o no la incrementaren, habiendo sido intimados a tal efecto con tres (3) días hábiles de anticipación, en caso de tener capacidad productiva, para responder a la demanda; g) Desviaren el abastecimiento normal y habitual de una zona a otra sin causa justificada; h) No tuvieren para su venta -según el ramo comercial respectivo- mercaderías con precios máximos, precios congelados o márgenes de utilidad fijados y al no poseerlas no vendan a dichos precios mercaderías similares de mayor calidad o precio, salvo los eximentes justificados que se establezcan por vía reglamentaria, teniendo en cuenta ramo, habitualidad, modalidad, situación de mercado y demás circunstancias propias de cada caso; i) No entregaren factura o comprobante de venta, en la forma y condiciones que establezcan las disposiciones reglamentarias; j) Violaren cualesquiera de las disposiciones que se adoptaren en ejercicio de las atribuciones que se confieren por los artículos 2 y 3 de esta Ley. Se estipulan sanciones y cuando un estado de emergencia económica lo haga necesario para evitar desabastecimientos, acaparamientos, y/o maniobras de agiotaje y especulación, se declara la utilidad pública y sujetos a expropiación todos los bienes destinados a la sanidad, alimentación, vestimenta, higiene, vivienda, cultura e insumos para la industria, que satisfagan necesidades comunes o corrientes de la población. El Poder Ejecutivo determinará en cada caso concreto los bienes que serán expropiados, mediante resolución fundada en la que se justificará su necesidad en la plaza o la carencia de oferta pública. La autoridad de aplicación podrá tomar posesión de los bienes calificados y determinados por el Poder Ejecutivo, sin más formalidad que consignar judicialmente el precio de costo más una indemnización que no podrá exceder de un diez por ciento (10%) y hasta el precio máximo fijado si lo hubiere. Los fondos que estos procedimientos demandaren se tomarán de "Rentas Generales". En caso de urgente necesidad pública, el Poder Ejecutivo podrá intervenir y disponer la venta de productos y mercaderías, cualesquiera sea su propietario, debiendo consignar con posterioridad judicialmente su precio de venta neto. El Decreto nacional nº 2284/91, suspende el ejercicio de las facultades otorgadas por dicha ley, pudiendo ser restablecido previa declaración de emergencia de abastecimiento por el Congreso de la Nación (art. 4).

⁸⁰ Dicha ley dispone en relación a la identificación de frutos y productos envasados que se comercialicen en el país envasados llevarán impresas en forma y lugar visible sobre sus envases, etiquetas o envoltorios, las siguientes indicaciones: a) Su denominación. b) Nombre del país donde fueron producidos o fabricados. c) Su calidad, pureza o mezcla. d) Las medidas netas de su contenido. Los productos manufacturados que se comercialicen en el país sin envasar deberán cumplimentar con las indicaciones establecidas en los incisos a) b) y c) del presente artículo. Cuando de la simple observación del producto surja su naturaleza o su calidad, las indicaciones previstas en los incisos a) y c) serán facultativas. En las mercaderías extranjeras cuyo remate dispongan las autoridades aduaneras y cuyo origen sea desconocido, deberá indicarse en lugar visible esta circunstancia. Los productos fabricados en el país y los frutos nacionales, cuando se comercialicen en el país llevarán la indicación Industria argentina o producción argentina. A ese fin se considerarán productos fabricados en el país aquellos que se elaboren o manufacturen en el mismo, aunque se empleen materias primas o elementos extranjeros en cualquier proporción. La indicación de que se han utilizado materias primas o elementos extranjeros será facultativa. En caso de ser incluida deberá hacerse en forma menos preponderante que la mencionada en la primera parte de este artículo. Los frutos o productos de origen extranjero que sufran en el país un proceso de fraccionado, armado, terminado u otro análogo que no implique una modificación en su naturaleza, deberán llevar una leyenda que indique dicho proceso y serán considerados como de industria extranjera. En el caso de un producto integrado con elementos fabricados en diferentes países, será considerado originario de aquel donde hubiera adquirido su naturaleza. Las inscripciones colocadas sobre los productos y frutos a que se hace referencia o sobre sus envases, etiquetas o envoltorios deberán estar escritas en el idioma nacional, con excepción de los vocablos extranjeros de uso común en el comercio, de las marcas registradas y de otros signos que, aunque no estén registrados como marcas, sean utilizados como tales y tengan aptitud marcaria. Las traducciones totales o parciales a otros idiomas podrán incluirse en forma y caracteres que no sean más preponderantes que las indicaciones en idioma nacional. Quienes comercialicen en el país frutos o productos de procedencia extranjera deberán dar cumplimiento en el idioma nacional a las disposiciones de la ley. Queda prohibido consignar en la presentación, folletos, envases, etiquetas y envoltorios, palabras, frases, descripciones, marcas o cualquier otro signo que pueda inducir a error, engaño o confusión, respecto de la naturaleza, origen, calidad, pureza, mezcla o cantidad de los frutos o productos, de sus propiedades, características, usos, condiciones de comercialización o técnicas de producción. Los productores y fabricantes de mercaderías, los envasadores, los que encomendaren envasar o fabricar, los fraccionadores, y los importadores, deberán cumplir según corresponda con lo dispuesto en este capítulo siendo responsables por la veracidad de las indicaciones consignadas en los rótulos. Los comerciantes mayoristas y minoristas no deberán comercializar frutos o productos cuya identificación contravenga lo dispuesto en el artículo 1 de la presente ley. Asimismo serán responsables de la veracidad de las indicaciones consignadas en los rótulos cuando no exhiban la documentación que individualice

reglamentada por el decreto nacional n° 1798/94 hacen referencia a algunas normas de calidad.

5.2 Responsabilidad legal

La “responsabilidad civil agroalimentaria”, sienta sus bases en la protección que le brindaron normas generales del derecho civil tales como las reglas de la justicia contractual: buena fe del art. 1198 y el abuso del derecho del art. 1071 Código civil

fehacientemente a los verdaderos responsables de su fabricación, fraccionamiento, importación o comercialización. Queda prohibida la realización de cualquier clase de presentación, de publicidad o propaganda que mediante inexactitudes u ocultamientos pueda inducir a error, engaño o confusión respecto de las características o propiedades, naturaleza, origen, calidad, pureza, mezcla, cantidad, uso, precio, condiciones de comercialización o técnicas de producción de bienes muebles, inmuebles o servicios. La autoridad nacional de aplicación tendrá las siguientes facultades: a) Establecer las tipificaciones obligatorias requeridas para la correcta identificación de los frutos, productos o servicios, que no se encuentren regidos por otras leyes. b) Establecer los requisitos mínimos de seguridad que deberán cumplir los productos o servicios que no se encuentren regidos por otras leyes. c) Determinar el lugar, forma y características de las indicaciones o colocar sobre los frutos y productos que se comercializan en el país o sobre sus envases. d) Establecer el régimen de tolerancia aplicable al contenido de los envases. e) Establecer los regímenes y procedimientos de extracción y evaluación de muestras, así como el destino que se dará a las mismas. f) Determinar los contenidos o las medidas con que deberán comercializarse las mercaderías. g) Autorizar el reemplazo de la indicación de las medidas netas del contenido por el número de unidades o por la expresión “venta al peso”. h) Establecer la obligación de consignar en los productos manufacturados que se comercialicen sin envasar, su peso neto o medidas. i) Obligar a exhibir o publicitar precios j) Obligar a quienes ofrezcan garantía por bienes o servicios, a informar claramente al consumidor sobre el alcance y demás aspectos significativos de aquella; y a quienes no la ofrezcan, en los casos de bienes muebles de uso durable o de servicios, a consignarlo expresamente. k) Obligar a quienes ofrezcan servicios a informar claramente al consumidor sobre sus características. l) Disponer, por vía reglamentaria, un procedimiento y la organización necesaria para recibir y procesar las quejas de las personas físicas y jurídicas presuntamente perjudicadas por conductas que afecten la lealtad comercial, y darle la difusión necesaria para que cumpla debidamente su cometido. Los gobiernos provinciales y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires actuarán como autoridades locales de aplicación ejerciendo el control y vigilancia sobre el cumplimiento de la presente ley y sus normas reglamentarias, con respecto a los hechos cometidos en su jurisdicción y que afecten exclusivamente al comercio local, juzgando las presuntas infracciones. Para el cumplimiento de su cometido las autoridades de aplicación a través de los organismos que determine podrán: a) Extraer muestras de mercaderías y realizar los actos necesarios para controlar y verificar el cumplimiento de la presente ley. b) Intervenir frutos o productos cuando aparezca manifiesta infracción o cuando existiendo fundada sospecha de ésta, su verificación pueda frustrarse por la demora o por la acción del presunto responsable o de terceros. La intervención será dejada sin efecto en cuanto sea subsanada la infracción, sin perjuicio de la aplicación de las penas que establece la presente ley. c) Ingresar en días y horas hábiles a los locales donde se ejerzan las actividades reguladas en la ley salvo en la parte destinada a domicilio privado, examinar y exigir la exhibición de libros y documentos, verificar existencias, requerir informaciones, nombrar depositarios de productos intervenidos, proceder al secuestro de los elementos probatorios de la presunta infracción, citar y hacer comparecer a las personas que se considere procedente pudiendo recabar el auxilio de la fuerza pública si fuere necesario. d) Sustanciar los sumarios por violación a las disposiciones de la presente ley y proceder a su resolución, asegurando el derecho de defensa. e) Ordenar el cese de la rotulación, publicidad o la conducta que infrinja las normas establecidas por la presente ley, durante la instrucción del pertinente sumario. Esta medida será apelable. El recurso deberá interponerse en el plazo de 5 días de acuerdo al procedimiento establecido en el artículo 22 y se concederá con efecto devolutivo. f) Solicitar al juez competente el allanamiento de domicilios privados, y de los locales a que se refiere el inciso c) del artículo en días y horas inhábiles. En otros artículos dispone sobre infracciones y procedimientos.

⁸¹ La ley tiene por objeto la defensa de los consumidores o usuarios. A tales efectos los proveedores de cosas o servicios quedan obligados al cumplimiento de la ley, entendiéndose por tales a los que produzcan, importen, distribuyan o que, en forma profesional, u ocasionalmente produzcan, importe, distribuyan o comercialicen cosas a consumidores. Consecuente con ello, tienen el deber de suministrar a los consumidores, en forma cierta y objetiva, información verás, detallada, eficaz y suficiente sobre las características esenciales de los mismos. Además se establece que las cosas deben ser suministradas en forma tal que, utilizadas en condiciones previsibles o normales de uso, no presenten peligro alguno para la salud o integridad física de los consumidores. Si se trata de cosas cuya utilización pueda suponer un riesgo para la salud o la integridad física de los consumidores, deben comercializarse observándolos mecanismos, instrucciones y normas establecidas o razonables para garantizar la seguridad de los mismos. Asimismo la norma establece la responsabilidad objetiva y solidaria.

argentino. El deber de seguridad consagrado en el art. 1198, en cuanto obligación, se halla implícito en todo contrato de compraventa y tiene sustento en los artículos 512, 902 y 1198 del referido Código civil.

La responsabilidad contractual y extracontractual, hace extensivas la reparación de los daños extrínsecos, que sufren los consumidores en sus bienes o sus personas (arts. 1068, 1078 y siguientes del Código Civil argentino) por vicios redhibitorios de los arts. 2176 y siguientes del Código Civil argentino.

Pero es el art. 1113 de dicho cuerpo legal el que plantea la base objetiva tanto de la responsabilidad agroambiental como de la agroalimentaria, en cuanto permite trasladar el eje de la responsabilidad subjetiva (causal o con culpa) a la responsabilidad objetiva (por riesgo o vicio de la cosa).

Por lo que si bien se reconoce al empresario agrario el derecho de producir, de ejercer una industria lícita, de trabajar, etc., esto no significa tolerar cualquier tipo de actividad productiva. Además, la autorización administrativa para un determinado tipo de producción no significa un permiso para destruir o contaminar el ambiente. No deben perderse de vista en esta problemática los principios generales del derecho (no dañar a nadie) ni los derechos consagrados por la constitución nacional y los tratados internacionales.

En Argentina, si bien no hay una normativa específica sobre productos defectuosos o productos seguros, ya sea de carácter general (alimentos, bienes y servicios) o bien específico (para productos agroalimenticios), en lo que respecta a la responsabilidad agroalimentaria integra el cuadro normativo del derecho civil reseñado en supra 1: la ley sobre defensa de los consumidores n° 24.240/93, modificada por la ley n° 24.999 (la ley es de orden público, rige en todo el territorio nacional), el código alimentario argentino aprobado por ley n° 18.248/69, el decreto n° 815/99 que regula el Sistema Nacional del Control de Alimentos y la ley sobre lealtad comercial n° 22.802/83 junto a resoluciones que las complementan.

Se puede hablar del “riesgo creado” por la empresa, a través de la introducción de productos en el mercado que, por vicio o defecto, sean susceptibles de causar daños.⁸²

Los frutos y productos agroalimenticios, generan durante la cadena productiva (producción, acopio, fabricación, distribución, manipulación, transporte, conservación, almacenamiento, etc.), riesgos que causan daños directos a la salud del consumidor que los utiliza (riesgos inmediatos) y también al medio ambiente, que por proceso reflejo afecta al consumidor (riesgos mediatos)^{83,84}.

82

83 Los bienes que se lanzan al mercado pueden causar dos tipos básicos de perjuicios al consumidor, último eslabón de la cadena. Así se observa por un lado, la existencia de un vicio que afecta la utilidad intrínseca produciendo la desvalorización de un bien. Por otro lado, tras la revolución industrial y con el surgimiento de la sociedad de consumo, surge el provocado por el propio bien en sí considerado. Así sucedió con el DDT en los agroquímicos y con algunos anabólicos utilizados en la crianza de animales. La realidad demuestra que no existe un producto o servicio totalmente seguro, no hay un “riesgo cero”. Ello se debe a que en la producción en masa, tanto la resultante de la naturaleza (actividad agraria) como en la industria agroalimentaria, es imposible crear productos que estén exentos de defectos. Los frutos y productos agroalimenticios defectuosos pueden ocasionar daños a los consumidores ya sea en su salud e intereses económicos, pero también pueden ocasionar daños al ambiente, ya sea en el propio proceso productivo o bien por desechos de envases no biodegradables. Por lo general los frutos y productos agroalimenticios tanto in natura como elaborados, no llegan directamente al consumidor sino a través de distribuidores o vendedores. Hay algunos casos en que se da la venta directa de los mismos; en estos casos, la naturaleza de la relación jurídica es contractual y por ende la responsabilidad se mueve dentro de dicho margen. Por lo que tratándose la seguridad de una obligación de resultado que asume el productor vinculado contractualmente al adquirente, es suficiente conque el damnificado acredite la relación de causalidad adecuada entre el consumo del fruto o producto agroalimenticio y el acaecimiento del daño; no es necesaria, en consecuencia la prueba de la culpa. El productor o empresario podrá únicamente ser exonerado de responsabilidad si acredita la culpa de la víctima, el hecho de un tercero por quien no deba responder o bien, la existencia de caso fortuito o fuerza mayor extraño a la cosa, o sea una causa ajena.

Pero es en el ámbito de la responsabilidad extracontractual prácticamente en donde se mueve la comercialización de los frutos y productos agroalimenticios, ya que la mayoría de los mismos no llegan directamente del productor o empresario al consumidor, sino a través de una cadena de distribución en la que intervienen numerosos sujetos. Opera por lo tanto la responsabilidad de los productores y la de los proveedores directos del frutos o productos, con carácter extracontractual. De ahí que se habla de “un típico supuesto de daño causado por el riesgo de la cosa”⁸⁵ (responsabilidad objetiva), encuadrada en el citado artículo 1113 del código civil argentino, con aplicación al empresario fabricante no vendedor.

En Argentina, en materia de responsabilidad por daños para frutos y productos agroalimenticios, conforme a la ley de defensa de los consumidores⁸⁶, se instaura la responsabilidad por el vicio o riesgo de la cosa; se consagra la responsabilidad objetiva y solidaria del productor, vendedor, fabricante, transportador y todo interviniente en la cadena de comercialización agroalimentaria, ampliando el tema de la responsabilidad por daños que se encuentra regida por la normativa del Código Civil argentino. Así se sostiene que en materia contractual, existe la responsabilidad civil del vendedor (empresario fabricante-vendedor), por incumplimiento de la obligación tácita de garantía de la regla de la buena fe conforme al art. 1198 del Código Civil.

La ley de lealtad comercial plantea la responsabilidad de los productores y fabricantes de mercaderías, los envasadores, los que encomendaren envasar o fabricar, los fraccionadores, y los importadores, respecto a la veracidad de las indicaciones consignadas en los rótulos.

La ley de defensa del consumidor también prevé acciones para el ejercicio de los derechos y la Constitución nacional argentina consagra el amparo como vía expedita en el art. 43.

No hay normas específicas sobre productos defectuosos agrícolas por lo que la moderna tendencia, sostenida por los autores del presente trabajo, es asimilarlos a los de la agroindustria alimentaria.

5 CONCLUSIONES

1) Si bien en Argentina, a nivel nacional, hay una Subsecretaría de Política alimentaria y una Dirección General de Política alimentaria y se han establecido algunos planes sociales y alimentarios, se puede decir que no hubo una verdadera y eficiente, transparente política alimentaria. Mas bien lo que ha existido son acciones y programas de entrega directa de alimentos ya que una política alimentaria debe cortar transversalmente las acciones de varios ministerios abordando tanto la producción como la distribución y el consumo, de manera de transformarse en una verdadera política de Estado. En situaciones de extrema pobreza como las hay; resulta necesario generar políticas alimentarias que apuntalen esa labor y favorezcan la comensalidad familiar. 2) Argentina, ha incurrido en violaciones al Pacto⁸⁷, según emana del Informe producido por FIAN Internacional y el Servicio de las

⁸⁴ VII Jornadas Nacionales de Derecho Civil, despacho C de la Comisión II, La Plata (1981). Jornadas Rioplatenses de Derecho, despacho de la mayoría, Punta del Este (1986).

⁸⁵ ANDORNO, Luis O. “Responsabilidad civil por productos elaborados”, p. 654.

⁸⁶ Art. 40. Si el daño al consumidor resulta del vicio o riesgo de la cosa o de la prestación del servicio, responderán el productor, el fabricante, el importador, el distribuidor, el proveedor, el vendedor y quien haya puesto su marca en la cosa o servicio. El transportista responderá por los daños ocasionados a la cosa con motivo o en ocasión del servicio. La responsabilidad es solidaria, sin perjuicio de las acciones de repetición que correspondan. Sólo se liberará total o parcialmente quien demuestre que al causa del daño le ha sido ajena.

⁸⁷ FIAN. “El derecho a la alimentación en Argentina”, Informe de la Misión investigadora internacional a Argentina, enero de 2003. FIAN Internacional y el Servicio de las Iglesias Evangélica en Alemania para el Desarrollo EED realizaron una misión internacional de investigación a Argentina. FIAN (Food First Information & Action Network) es la organización internacional de derechos humanos que trabaja por el

Iglesias Evangélica en Alemania para el Desarrollo EED quienes realizaron una misión internacional de investigación a Argentina (2003). Así se señala que a la luz de las obligaciones que el Estado argentino asumió con la ratificación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales la misión pudo establecer que el derecho a la alimentación adecuada de las personas en los casos visitados está siendo violado. Entre otros considerandos, el informe señala: a) Falta de protección a la población en situación de extrema vulnerabilidad e indefensión alimentaria (niñas y niños indigentes menores de 5 años) del consumo de alimentos perjudiciales para su salud. b) Falta de apoyo estatal a los proyectos productivos autogestionados de los trabajadores desocupados para que éstos puedan superar la exclusión social y puedan vivir de su propio trabajo. c) Ausencia de políticas económicas que fomenten masivamente la creación de empleos dignos. d) Absoluta insuficiencia de los programas de asistencia alimentaria y de transferencias de ingresos. Arbitrariedad, clientelismo y discriminación en la ejecución de los programas. e) Negligencia del Estado para adoptar políticas tributarias que redistribuyan la riqueza y proporcionen al Estado los recursos necesarios para cumplir con sus obligaciones de derechos humanos. f) Limitación del gasto social y de la capacidad del Estado argentino de movilizar recursos para cumplir con sus obligaciones de derechos humanos a causa de los acuerdos crediticios con las instituciones financieras internacionales.

Por ello es recomendable: que el gobierno argentino (nacional y provinciales) adopten las siguientes medidas conducentes a garantizar el pleno disfrute del derecho humano a la alimentación adecuada: a) Se respete el acceso a una alimentación adecuada; b) se asegure la no adopción de medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir el acceso a una alimentación adecuada; c) se adopte medidas para velar por que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada; d) se promueva y fortalezca el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos productivos que les aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria; e) se implementen políticas económicas que fomenten masivamente la creación de empleos dignos, ya que lo contrario representa una violación al derecho humano a alimentarse; f) se fortalezca la economía campesina y la capacidad productora de los pequeños agricultores y las agricultoras en tanto lo contrario constituye una violación al derecho humano a alimentarse; g) se garantice programas suficientes y adecuados de transferencias de ingresos y asistencia alimentaria; h) se apoye decididamente los proyectos productivos autogestionados por los movimientos de trabajadores desocupados; i) se redefina las políticas agropecuarias nacionales de manera que se dé prioridad al fortalecimiento de la capacidad productiva de los pequeños productores; j) los programas alimentarios y las ayudas otorgadas lleguen efectivamente a sus destinatarios sin favoritismos políticos o de otra naturaleza; k) se ejercite una vigilancia efectiva y un monitoreo permanente tanto estatal como por parte de los organismos no gubernamentales y la comunidad en general respecto a la selección de beneficiarios de planes, ayudas a los efectos de su otorgamiento como así también de su cumplimiento efectivo.

El Estado argentino está entonces en la obligación de demostrar que no ha violado el PIDESC por omisión al no haber realizado todos los esfuerzos necesarios para utilizar todos los recursos que están a su disposición y así poder cumplir con la obligación mínima de garantizar la libertad de hambre de su población.