

La alimentación desde un enfoque de derechos. Problemas persistentes, oportunidades emergentes

Laura Pautassi (lpautassi@arnet.com.ar) Abogada, Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales (UBA). Doctora de la Universidad de Buenos Aires, Área Derecho Social. Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Ambrosio L. Gioja, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, Argentina. Directora del Proyecto Interdisciplinario UBACYT MS-10 “Políticas sociales, enfoque de derechos y marginación social en Argentina (2003 – 2009)”, Facultad de Derecho (UBA) Período 2010-2012. Directora Proyecto “Respuestas estatales en torno a la alimentación y al cuidado: los casos de los Programas de Transferencia Condicionada de Ingreso y el Plan de Seguridad Alimentaria en Argentina”, Observatorio del Derecho a la Alimentación para América Latina y el Caribe (ALCSH-FAO).

Resumen:

El capítulo presenta el sustento teórico-metodológico del enfoque de derechos aplicado a la alimentación y al cuidado, considerando especialmente el haz de interrelaciones existentes –y poco visibilizadas- entre ambos derechos. A partir de un recorrido por las aproximaciones conceptuales se desarrollan los ejes que permiten introducir las tensiones presentes en torno a la satisfacción de ambos derechos, se identifican los principales vacíos conceptuales y de políticas, para a partir de allí recomendar políticas públicas respetuosas de los derechos humanos fundamentales. Especial mención merece el desarrollo de la estrategia metodológica del enfoque de derechos como noción integradora de nuevas posibilidades de desarrollo de capacidades institucionales al interior del Estado.

1. Introducción

El derecho humano a la alimentación adecuada ha ocupado el centro de las preocupaciones estatales y de la sociedad civil a lo largo de la historia, con momentos de mayor tensión y otros menos tensos pero igualmente graves. Estas tensiones han sido acompañadas por la falta de consenso en la definición de necesidades básicas, en el alcance de las obligaciones estatales, y en la implicancia del derecho a ser alimentado y a no sufrir hambre.

El derecho humano a la alimentación adecuada, reconocido en numerosos Pactos y Tratados Internacionales y Regionales, en las constituciones políticas de varios Estados y cada vez más en legislaciones internas, tanto mediante leyes marco, como de leyes sectoriales o planes nacionales, comprende la posibilidad de que cada persona tenga acceso a una alimentación adecuada en cantidad y calidad suficientes y a los recursos necesarios para tener en forma sostenible seguridad alimentaria.

La consideración del derecho a la alimentación dentro de las obligaciones estatales de garantizar el “*derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados y a una mejora continua de las condiciones de existencia*” tal como fue consagrado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, art. 11), da cuenta no solo de la urgencia en la intervención estatal sino también sobre la multiplicidad de

aspectos que incluye el derecho a la vida adecuada. Para satisfacerlo, se necesitan políticas integrales en tanto el derecho a la alimentación no significa solamente la obligación estatal de que ninguna persona padezca hambre, sino que es un derecho complejo con diversos atributos los que a su vez implican una serie de obligaciones para los Estados (FIAN, 2007: 9).

Si bien la inclusión específica en el PIDESC del derecho a la alimentación ha permitido un desarrollo importante a los efectos de la precisión en torno al alcance y protección de este derecho, cabe señalar que no es el único instrumento de derechos humanos que lo incorpora, sino que previamente lo hizo la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 en su artículo 25 al señalar que *“toda persona tiene derecho al nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud, y el bienestar, en especial la alimentación...”* y agrega en el apartado segundo del mismo artículo que *“la maternidad y la infancia tienen derechos a cuidados y asistencias especiales”* (...). En directa vinculación la Convención de Derechos del Niño (CDN) establece el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado (arts. 24.2 y 27) a partir que los Estados se comprometen a adoptar medidas para reducir la mortalidad infantil, a combatir enfermedades y la malnutrición, suministrar alimentos nutritivos adecuados, agua potable salubre y garantizar el acceso a la información respecto a salud y nutrición. La Convención señala que son los padres o adultos responsables del niño, niña y adolescente los garantes primordiales en la provisión de todo aquello relacionado con medios económicos y condiciones de vida necesarias, siempre considerando sus posibilidades.

Del mismo modo, el artículo 12.2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) establece garantías en torno a la nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia; los artículos 25 inc. f y 28 inc. l de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad establece el derecho al nivel de vida adecuado y las correlaciones en torno a la alimentación, como también lo hace el artículo 47.1 de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, los artículos 20 y 23 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas y artículos 14 a 19 del Convenio 169 de la OIT sobre los Pueblos Indígenas y Tribales. En el ámbito regional interamericano, el artículo 12 del Protocolo de San Salvador garantizan el derecho a una nutrición adecuada que asegure el goce del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual de cada persona; y en el artículo 17 hace referencia a la alimentación adecuada de los adultos mayores al sostener en el inciso a) que los Estados Parte se comprometen a adoptar de manera progresiva *“...proporcionar instalaciones adecuadas, así como alimentación y atención médica especializada, a las personas de edad avanzada que carezcan de ella y no se encuentren en condiciones de proporcionársela por sí mismas...”* (Art. 17 PSS, inc. a).

Estas disposiciones, que posteriormente han sido incluidas en numerosos tratados, declaraciones e instrumentos de derechos humanos, como también las Constituciones políticas de los países que garantizan el derecho a la alimentación, dan cuenta que se trata de un derecho poliédrico (Añón, 2003), cuyas formas de satisfacción son diversas y han demandado enormes esfuerzos conceptuales -traducidos en directrices, recomendaciones, informes del relator para el derecho a la alimentación, estándares, indicadores, programas, planes de acción- para poder precisar las obligaciones contenidas en el mismo, independientemente de las situaciones heterogéneas y las realidades específicas en cada uno de los países.

Concordantemente, la Declaración del Milenio, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (2000) los 189 Estados firmantes se comprometieron a reducir a

la mitad el número de personas que padecen hambre para el año 2015 (Objetivo 1) y cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día; igualmente asumieron reducir a la mitad el porcentaje de personas que carezcan de acceso a agua potable o que no puedan costearlo, en el entendido que es fundamental la *“promoción de la igualdad de los sexos y la autonomía de la mujer como medios eficaces de combatir la pobreza, el hambre y las enfermedades y de estimular un desarrollo verdaderamente sostenible”* (NU, 2000).

A pesar de este importante corpus conceptual que se ha elaborado desde un enfoque de derechos, el hambre, la desnutrición y la pobreza siguen aumentando. En el año 2010, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) estimó en 925 millones personas que padecen hambre en el mundo, mientras que en el período 2006-2008 la cifra se estimaba en 850 millones de personas hambrientas (FAO, 2011), dando cuenta del silencioso pero persistente crecimiento del hambre. A su vez, al ser el derecho a la alimentación adecuada un componente necesario pero no suficiente del derecho a la nutrición¹, se estima que en el año 2011 en los países en desarrollo hay unos 600 millones de personas subnutridas, situación absolutamente inaceptable y que demanda que *“Toda la comunidad internacional debe actuar ya y hacerlo de forma enérgica para erradicar la inseguridad alimentaria del planeta”* (FAO, 2011: 4).

Por su parte, y directamente vinculado con el estado nutricional y su provisión, cobra sentido la demanda en torno al reconocimiento del cuidado como derecho humano fundamental en tanto la alimentación y el cuidado presentan un vínculo indisoluble, aunque pocas veces visibilizado. En general, la alimentación se provee en los hogares y dentro de los hogares se encuentra bajo responsabilidad de las mujeres, en el marco de las tareas que desempeñan para el cuidado no remunerado de los integrantes de sus familias. De este modo, la provisión de alimentos se concentra en el mundo privado y dentro de este en cabeza de las mujeres quienes realizan esta actividad, junto con otras indispensables para “nutrir” a una persona, en un espacio denominado como “economía del cuidado”, que involucra bienes, servicios, actividades, relaciones y valores relativos a las necesidades más básicas, las que son necesarias para la existencia y reproducción humana (Rico, 2005). Así, las actividades propiamente dichas que conforman la economía del cuidado son todas aquellas que se realizan con el objetivo de “cuidar” a otros miembros de las familias, que podrían ser delegadas a una tercera persona y que produce un bien o servicio pasible de intercambio mercantil (Rodríguez Enriquez, 2005).

Los últimos años han sido prolíficos en la determinación del cuidado como cuestión socialmente problematizada (Pautassi, 2007) y en concordancia se ha avanzado en los análisis que desde la economía del cuidado y otras disciplinas han sacado a la luz a este campo de producción y reproducción fundamental para la vida y las necesidades alimentarias. Así, los aportes de las investigaciones feministas² han demostrado no solo el valor económico que producen las actividades vinculadas con el cuidado como también han problematizado en relación con los vínculos interpersonales, en especial los establecidos por las madres- como proveedoras de cuidado en forma prácticamente exclusiva- con aquellas personas dependientes de este cuidado y protección, y cómo la misma es reforzada por un conjunto de normas sociales (Folbre, 2001)³.

¹ Eide (1999) citado en Añon (2003)

² Solo para mencionar algunos Ellingstaeter (1999) Picchio (2001); Rodríguez Enriquez (2005 y 2007), Tronto (2006); Torns Martín (2005), ELA (2012), Marco Navarro (2007); Batthyány (2004) y Rico (2011), Rico y Marco Navarro (2010).

³ En palabras de Folbre (2001: 234)...*“La mujer tiene un legado de responsabilidades en la provisión de cuidados que debería hacerla sospechar del principio de “cada uno por sí mismo”.*

Por otra parte, y a pesar de la falta de reconocimiento del cuidado como indispensable para la sustentabilidad alimentaria y vital, la burocracia asistencial ha reforzado su accionar en el rol que históricamente han desempeñado las mujeres en los programas alimentarios en los distintos países de América Latina, en calidad de principales responsables en la preparación de los alimentos y como mediadoras en la entrega de los mismos, lo cual impacta en forma directa sobre las estrategias alimentarias que desarrollan y las pautas sociales determinantes, que entre otras razones van a afectar su salud (Aguirre, 2005). De este modo, los “costos” de estos trabajos y esfuerzos se profundizan en contextos de pobreza y de inflación e implican una descarga de responsabilidades estatales en las familias, y dentro de ellas, en las mujeres.

Este papel protagónico que crecientemente han asumido las mujeres en materia de política social asistencial, se produce en un contexto de retracción del Estado en la prestación de servicios públicos y sociales que fue transfiriendo directamente a las familias la resolución de cuestiones vinculadas con la reproducción social en un sentido amplio (necesidades alimentarias, de cuidado, atención y gestión de comedores comunitarios) sin aumentar la oferta pública de cuidado como tampoco mejoras las condiciones de inserción laboral de las mujeres, en especial aquellas pertenecientes a estratos socioeconómicos vulnerables. Tal fenómeno, contribuye a que hoy América Latina se encuentre atravesando la denominada “crisis del cuidado”, que la CEPAL ha definido como *“un momento histórico en que se reorganiza de manera simultánea el trabajo salarial remunerado y el doméstico no remunerado, mientras que persiste una rígida división sexual del trabajo en los hogares y la segmentación de género en el mercado laboral”* (CEPAL, 2009,173).

Si bien la crisis del cuidado afecta a todos los sectores sociales, el impacto es diferenciado en cada uno de los estratos, entre otras razones, debido a la asimétrica “distribución societal del cuidado”, que estratifica el acceso a las posibilidades de acceder a infraestructura de cuidado y otros elementos asociados, dejando a las mujeres –y en algunos casos a las familias- ante la falta de oportunidades de acceder a las prestaciones de cuidado, las que en algunos casos se resuelven a partir de la contratación de servicios en el mercado -si se dispone de ingresos suficientes- y en muchos otros casos se acude a la oferta pública no estatal disponible: organizaciones de la sociedad civil, instituciones religiosas, voluntariado que se encarga del cuidado, programas asistenciales y familiares a cargo -abuelas y abuelos, tíos y tías solteros, hermanos mayores- dando cuenta de una enorme inestabilidad en las estrategias de cuidado (Pautassi y Zibecchi, 2010, Rico, 2011). Es precisamente en el marco de estas escasas opciones que se provee de alimentos y nutrientes a los niños, niñas y adolescentes, adultos mayores, personas con capacidades diferenciales y adultos en general.

Este es el eje de discusión y de propuestas del presente trabajo, que busca analizar y avanzar sobre la idea común, arraigada a niveles de política pública, que el cuidado se resuelve únicamente si se consolida una adecuada red de contención para proveer a los hogares –o a las trabajadoras formales- de suficiente y necesaria infraestructura. Precisamente, a lo largo del análisis se enfatiza la necesidad de pensar nuevas políticas públicas, que incluyan un marco de derechos, el que opera como un marco teórico-operativo y que permite definir con mayor precisión las obligaciones de los Estados frente a los principales derechos humanos involucrados en una estrategia de desarrollo sostenible. Por lo mismo, el análisis incorpora la necesaria interrelación entre el derecho a la alimentación adecuada y el derecho al cuidado, los que en tanto derechos humanos son interdependientes uno de otro y a la

vez con los demás derechos civiles, políticos y económicos, sociales y culturales, todos fundamentales para garantizar la calidad de vida y la participación ciudadana.

Concordantemente, se analizan las potencialidades que el enfoque de derechos tiene, como metodología teórica operativa que persigue un objetivo ético político que es la equidad social de género, puede contribuir eficazmente a promover mayor institucionalidad en el ámbito de la seguridad alimentaria y por consiguiente promover mayor soberanía alimentaria en tanto se deslinde o “desfamiliarice” a la alimentación como responsabilidad exclusiva de las mujeres en contextos de altas limitaciones para su satisfacción. Precisando, a lo largo del análisis se promueve el reconocimiento del cuidado como derecho universal de cada persona y el diseño de políticas públicas acordes, resituando de este modo las obligaciones inherentes al mismo y los sujetos obligados a garantizarlo, bajo la convicción que no es posible pensar estrategias de desarrollo con equidad si no se prioriza el valor de la reproducción social y todo aquello relacionado con el cuidado y la alimentación cobran una centralidad indiscutible.

2. Enfoque de derechos: guía metodológica

El marco escogido por el proyecto de Investigación “*Respuestas estatales en torno a la alimentación y al cuidado: los casos de los Programas de Transferencia Condicionada de Ingreso y el Plan de Seguridad Alimentaria en Argentina*”, fue precisamente el desarrollo del enfoque de derechos. Sintéticamente, el “enfoque de derechos en las políticas y estrategias de desarrollo” considera que el marco conceptual que brindan los derechos humanos como derechos legitimados por la comunidad internacional, ofrecen un sistema coherente de principios y pautas aplicables en las políticas de desarrollo (Abramovich y Pautassi, 2009)⁴.

Estas pautas, que se traducen en estándares jurídicos -como la obligación de garantizar el contenido mínimo de los derechos, la obligación para los Estados de no aplicar políticas regresivas sino progresivas, la obligación de garantizar la participación ciudadana, - y también en principios –el principio de igualdad y no discriminación, universalidad; acceso a la justicia, acceso a la información pública- se utilizan para desarrollar una matriz útil en la definición de las políticas y estrategias de intervención tanto de los Estados como de los actores sociales y las agencias de cooperación para el desarrollo, como también para el diseño de acciones para la fiscalización y evaluación de políticas públicas.

Precisando, la obligación de los Estados de actuar en forma positiva a fin de garantizar el nivel esencial de cada uno de los derechos económicos, sociales y culturales reconocidos en los Pactos y Tratados internacionales, en especial el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, art. 2.1) y su Protocolo Facultativo; o para el sistema interamericano, en el Protocolo de San Salvador (art. 1) no refiere a un conjunto de prestaciones asistenciales en los diferentes campos de actuación de la política social (alimentación, salud, vivienda, educación) sino que esencialmente se trata de una obligación mínima pero ineludible, de contenido universal, que apunta a asegurar la satisfacción de por lo menos niveles básicos de cada uno de los derechos sociales e incluye obligaciones de

⁴ Integran el “enfoque” el corpus de informes producidos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Oficina del Alto Comisionado para los derechos humanos de la ONU, el Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), el Comité de la CEDAW, los relatores especiales de Naciones Unidas, entre otros, a partir de la interpretación realizada de los tratados internacionales de derechos humanos principalmente en materia de derechos sociales, (Abramovich y Pautassi, 2009).

comportamiento y obligaciones de resultado. En particular, si bien en ambos Pactos se contempla una realización paulatina del contenido de derechos, considerando especialmente las restricciones derivadas de la limitación de los recursos con que se cuenta, al mismo tiempo impone varias obligaciones con efecto inmediato y que se relacionan con el estándar conexo de la utilización del máximo de recursos disponibles.

La obligación de garantizar niveles esenciales de los derechos obliga al Estado a no afectar este contenido mínimo al restringirlos. Toda restricción a derechos económicos, sociales y culturales debe ser sometida al control de la afectación o no del contenido esencial del derecho regulado. En este sentido, y sin perjuicio de la prohibición de regresividad, el Estado está jurídicamente obligado a garantizar el contenido mínimo de los DESC y no puede escudarse en la falta de recursos disponibles para justificar su accionar si este induce a un sector de la población por debajo del estándar mínimo de protección de este derecho. O si bien en el caso que el Estado puede llegar a utilizar el máximo de recursos, pero puede reducir el contenido de las prestaciones, la calidad o la cobertura del programa. A su vez debe garantizar la cobertura universal, es decir, para todos y todas sin excepción, obligación que se traslada inclusive a prácticas focalizadas, donde si se selecciona un "grupo vulnerable" debe aplicarse la medida, el servicio o la transferencia de ingresos a todos y cada uno de las personas integrantes de dicho grupo y no solo a algunos/as. Asimismo al incorporar el principio de no discriminación refuerza la idea de que el precepto de "satisfacción paulatina" tiene límites concretos, en tanto la no discriminación implica la universalidad en la satisfacción del derecho y es contraria a prácticas asistenciales, tan comunes e instaladas en la región. En materia alimentaria abundan los ejemplos.

En rigor, el enunciado de metas de cumplimiento por parte del Estado no exime su obligación positiva de satisfacer por completo cada uno de los derechos reconocidos en los Pactos y en las Constituciones o leyes internas de los países. A su vez y en tanto los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes (Art. 5 Convención de Viena de 1993) el contenido mínimo, la utilización del máximo de recursos disponibles en forma progresiva y con una clara prohibición de regresividad, y en base a garantías de igualdad y no discriminación, acceso a la justicia y acceso a la información pública, estándares que actúan en forma transversal a todo el conjunto de la política social.

Es precisamente a partir de este enfoque, que resulta posible evaluar estándares mínimos de derechos contenidos en las actuales políticas sociales, al tiempo que permite analizar los alcances del principio de progresividad y no regresividad; de igualdad, de participación social, de universalidad, de no discriminación y el "empoderamiento" (*empowerment*) de sectores afectados por las políticas. Siguiendo la argumentación principal de éste enfoque, el empoderamiento de los destinatarios de las políticas, comienza por reconocer que los mismos son titulares de derechos que generan obligaciones al Estado.

En síntesis, el enfoque de derechos busca contribuir a que los Estados puedan cumplir con las obligaciones que les compete en virtud de los mandatos incorporados en las Constituciones políticas, sus compromisos aplicados en los Pactos y Tratados Internacionales y en las demás leyes y planes internos, a partir de ofrecer un marco interpretativo y operativo de los modos para lograr su satisfacción. Pero también ofrece a las ciudadanas y ciudadanos titulares de derechos la posibilidad de demandar el cumplimiento de los mismos. Tal como señala Pinto (2006) los derechos humanos deben ser ejercidos por las personas en sus ámbitos naturales que son los

Estados, en una interacción entre las normas contenidas en los derechos humanos y las normas nacionales (internas).

El enfoque de derechos apunta a fortalecer la institucionalidad de las políticas públicas y sociales y lejos está de definir un modelo único de desarrollo, sino deja a voluntad de cada Estado que concrete su estrategia de desarrollo, siempre y cuando respete y cumpla los compromisos jurídicos asumidos. Es decir, se trata de pensar desde la lógica de derechos políticas sustentables que inviertan la dinámica prevaleciente en las últimas décadas, y por ende sean superadoras de las coyunturas políticas o de planes focalizados o de la búsqueda de otorgar cierta integralidad a acciones desintegradas y focalizadas; sino que se debe incorporar efectivamente el ejercicio de derechos a toda la ciudadanía. Por ende, es un proceso de transformación en relación a la actual lógica de diseño, implementación, evaluación y fiscalización de las políticas, el cual adquiere necesariamente un carácter transversal e incluye la equidad social y de género.

3. Seguridad alimentaria e inseguridad en el cuidado

Debido al carácter poliédrico del derecho a la alimentación, el que además de universal es transversal con otros derechos y cuya satisfacción afecta a todo el ciclo vital y de manera intergeneracional, remite a dos conceptos fundantes e indispensables para garantizarlo, como es la seguridad alimentaria y la consiguiente soberanía alimentaria.

La FAO (2011) entiende por seguridad alimentaria *“cuando todas las personas tienen en todo momento el acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana”*. Se ha determinado que la seguridad alimentaria es una condición previa para el ejercicio del derecho a la alimentación y que se diferencia de la soberanía alimentaria, entendida ésta como la posibilidad y grado de autonomía que tienen las personas para escoger su propio alimento y el modelo de producción alimentaria que encuentren más adecuado, establecer el grado en que quieran satisfacerse por sí mismos y proteger la producción interna de alimentos, como también la posibilidad de regular el comercio a fin de lograr los objetivos del desarrollo sostenible⁵.

Concordantemente, la soberanía alimentaria emerge como una condición indispensable para la realización del derecho a la alimentación adecuada, especialmente en el caso de las comunidades en situación de vulnerabilidad y pobreza, cuya posibilidad de llevar una vida en condiciones de dignidad depende de la producción y comercialización de alimentos a pequeña o mediana escala.

La soberanía alimentaria no solo atiende a consideraciones económicas, sino también a factores sociales y culturales vinculados a las prácticas de las comunidades a lo largo de la cadena alimentaria. En consecuencia, la inseguridad alimentaria se produce cuando mujeres y varones, niñas, niños y adolescentes, adultos mayores, personas con capacidades diferenciales, carecen del acceso a una cantidad suficiente de alimentos nutritivos requeridos para el desarrollo de una vida activa y saludable, atendiendo a las condiciones propias de cada persona (edad, género, etnia, raza actividad física y mental, contexto geográfico, etc). La inseguridad

⁵Se considera que la soberanía alimentaria es un concepto emergente que fue especialmente desarrollado por quien fuera relator especial sobre el derecho a la alimentación a partir de destacar el rol de las organizaciones de la sociedad civil en su conformación (E/CN4/2004/10, citado en OACNUDH-FAO, 2010).

alimentaria se puede producir debido a problemas de acceso físico o económico a los alimentos o a los recursos o ingresos necesarios para adquirirlos, a la falta de disponibilidad de alimentos y/o a un uso inadecuado de los mismos.

Sin embargo, no se incluye en el desarrollo de la soberanía alimentaria la vinculación directa con el cuidado, o la necesaria resolución del mismo a través de una oferta universal de amplio acceso de modo que se integre al alcance de la soberanía alimentaria. Por caso, no hay relaciones entre inseguridad alimentaria y déficit –o en algunos casos ausencia- del cuidado y como este último afecta el nivel de vida. Tampoco como la sobrecarga de tareas de cuidado afecta a la vida de las mujeres, restringe el ejercicio de su autonomía y entre otros, afecta el goce del derecho a la alimentación.

Cabe recordar que el PIDESC ha definido al derecho a “un nivel de vida adecuado” al establecer en el artículo 11 que “1) *Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento; 2) Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para: a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales; b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan*”.

En la misma dirección, Añón (2003) señala que el derecho a la alimentación tiene un peso como dimensión constitutiva del derecho a un estándar de vida adecuado. Y por ende, el contenido mínimo del derecho está en directa relación con la garantía de necesidades humanas básicas. Otra vez, no hay vinculación entre el estándar de vida adecuado y a cargo de quien se encuentran las responsabilidades de cuidado. Mucho menos se menciona el derecho que le corresponde a toda persona a ser cuidado en condiciones adecuadas.

Por su parte, el Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CPIDESC) ha dedicado especial consideración a definir en su Observación General N° 12 que este derecho “...*está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos. Es también inseparable de la justicia social, pues requiere la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas, en los planos nacional e internacional, orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los derechos humanos por todos*” (OG 12, párrafo 4); agregando que “...*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” (párrafo 6, OG 12). En el párrafo octavo agrega el Comité que “[E]l contenido básico del derecho a la alimentación [adecuada] comprende (...) la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada y la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos...”

Concordantemente, el derecho a la alimentación adecuada impone a los Estados obligaciones positivas y negativas que deben satisfacer y que son de cumplimiento inmediato y es exigible a los Estados y que involucra a todos los poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) los que deben utilizar al máximo todos los recursos disponibles, tal como está establecido en el PIDESC, en el Protocolo de San Salvador y en otros Tratados de Derechos Humanos. Por lo mismo, en caso de violaciones a este derecho, las personas deben disponer de recursos jurídicos y políticos necesarios para exigir el cese inmediato de la vulneración de este derecho, al mismo tiempo que pueden solicitar que se reparen los daños y que se dispongan las medidas necesarias para evitar su reiteración⁶. Adicionalmente los Estados están en obligación de establecer mecanismos de vigilancia o monitoreo de la realización del derecho a la alimentación adecuada, de conformidad con el Párrafo 31 de la OG 12 del CDESC y con la Directriz General N° 7 (marco jurídico).

En 2004, en el ámbito de la FAO se adoptaron las “Directrices voluntarias en apoyo a los esfuerzos de los Estados Miembros encaminados a alcanzar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional”. El objetivo de las Directrices es proporcionar orientación práctica a los Estados respecto de sus esfuerzos por lograr la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (FAO, 2005) como también conformarse como una herramienta útil para el seguimiento por parte de la sociedad civil y otros organismos de fiscalización internacional del cumplimiento de las obligaciones contenidas en el derecho a la alimentación (FIAN, 2007).

Al respecto, se acordaron 19 directrices Directrices voluntarias⁷, que son las siguientes: i) Democracia, buena gestión pública, derechos humanos y el estado de derecho, ii) políticas de desarrollo económico, iii) estrategias; iv) Sistemas de mercado, v) Instituciones, vi) Partes interesadas; vii) Marco jurídico, viii) Acceso a los recursos y bienes: a) Mercado laboral, b) Tierra, c) Agua, d) Recursos genéticos para la alimentación y la agricultura; e) Sostenibilidad, f) Servicios; ix) Inocuidad de los alimentos y protección del consumidor, x) Nutrición, xi) Educación y sensibilización; xii) Recursos financieros nacionales, xiii) Apoyo a los grupos vulnerables, xiv) Redes de seguridad; xv) Ayuda alimentaria internacional, xvi) Catástrofes naturales y provocadas por el hombre; xvii) Vigilancia, indicadores y puntos de referencia, xviii) Instituciones nacionales de derechos humanos y xix) Dimensión internacional (FAO, 2005).⁸ Nuevamente, se destaca el importante rol que cumplen las directrices voluntarias a la hora de monitorear el cumplimiento de obligaciones positivas por parte de los estados, sin embargo, tampoco establecen relaciones sobre los sujetos proveedores de cuidado, como tampoco sobre los destinatarios del cuidado que en

⁶ Observación General 12, Parr. 32, Directrices Voluntarias en apoyo a la realización del derecho a la alimentación en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, Directriz N° 7 FAO (2005).

⁷ Aprobadas por el Consejo de la FAO en su 127° período de sesiones, noviembre de 2004, disponibles en <http://www.fao.org/docrep/meeting/009/y9825s/y9825s00.htm>

⁸ En el Anexo de este tomo, se encuentran las Directrices Voluntarias.

muchos casos ven vulnerados su derecho a ser cuidado debido a la ausencia de miembros del grupo familiar que los asuman, como el caso de los adultos mayores, y en consecuencia se vulnera también su derecho a la alimentación adecuada.

El derecho a la alimentación adecuada debe también ser implementado por los Estados, teniendo en cuenta una perspectiva de género. En este sentido y de conformidad con la CEDAW, el Estado debe abstenerse de cualquier medida discriminatoria en relación con el derecho a la alimentación adecuada todas y cada una de las mujeres, sin importar su edad, condición económica, etnia, raza. Más allá, el Estado debe actuar de conformidad con los artículos 12.2 sobre nutrición de las mujeres lactantes y embarazadas y 14.2 g) sobre el acceso a los recursos productivos por parte de las mujeres que habitan en áreas rurales. Asimismo, y de acuerdo con los estándares internacionales vigentes, el Estado debe proteger a todas las mujeres contra las numerosas formas de violencia (de género, intrafamiliar, económica, laboral) que impiden su acceso a una alimentación adecuada. Al respecto, el principio de igualdad y no discriminación es de aplicación inmediata e ineludible por parte del Estado e implica no solo obligaciones negativas sino positivas (de hacer en materia de prevención y erradicación de todo tipo de violencia).

Sin embargo, y celebrando la inclusión del enfoque de género en la política alimentaria, no se ha incluido expresamente la sobrecarga de trabajo para las mujeres que significa asumir unilateralmente las tareas de cuidado de un gran número de personas, que no solo se concentra en la familia nuclear sino se extiende a otros miembros del grupo familiar, progenitores adultos mayores, suegros, hermanos o hermanas enfermos y otros parientes colaterales. Una y otra vez, la ausencia de la incorporación del impacto de la división sexual del trabajo al interior del hogar como determinante de las asimetrías en torno a las responsabilidades de cuidado afecta y vulnera derechos, no solo de las mujeres sino de los distintos sujetos demandantes de cuidado. En rigor, el ingreso del enfoque de género debe ser a partir de su rol transformador y no como una sumatoria de “ajustes” respetuosos del género.

Retomando las consideraciones establecidas por el Comité del PIDESC en relación con los elementos específicos del derecho a la alimentación adecuada se identificaron cuatro indispensables: i) adecuabilidad; ii) disponibilidad; iii) accesibilidad y iv) sostenibilidad, este último es el que se presenta de manera transversal y siempre bajo el principio de interdependencia, indivisibilidad y universalidad de los derechos humanos. Por ende, la violación del derecho a la alimentación perjudica el ejercicio de otros derechos humanos.

El Comité señala que “...el significado preciso de “ajuste” viene determinado en buena medida por las condiciones sociales, económicas, culturales, climáticas, ecológicas y de otro tipo imperantes en el momento, mientras que el de “sostenibilidad” entraña el concepto de disponibilidad y accesibilidad a largo plazo...” Significa que los alimentos que consume una persona no solo deben ser convenientes en cuanto a su cantidad, sino en términos de calidad para el desarrollo integral de la persona en la etapa del ciclo vital que se encuentre, de acuerdo a sus patrones culturales, sociales, económicos, ecológicos y considerando su edad, sexo, etnia, raza, condición económica, ocupación.⁹

⁹ FIAN (2007) Para el ex relator especial del derecho a la alimentación, Jean Ziegler, “el derecho a la alimentación es el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra por dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y garantice una vida siquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna...” (Naciones Unidas, 2001).

El contenido básico del derecho a la alimentación adecuada comprende a su vez la *“...la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada; -la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos”* (OG 12, parr. 8).¹⁰

La *accesibilidad* comprende, en opinión del Comité PIDESC: la accesibilidad económica y física, destacando que la *“accesibilidad económica implica que los costos financieros personales o familiares asociados con la adquisición de los alimentos necesarios para un régimen de alimentación adecuado deben estar a un nivel tal que no se vean amenazados o en peligro la provisión y la satisfacción de otras necesidades básicas (...) Los grupos socialmente vulnerables como las personas sin tierra y otros segmentos particularmente empobrecidos de la población pueden requerir la atención de programas especiales...”*.

Por su parte, establece que la accesibilidad física *“...implica que la alimentación adecuada debe ser accesible a todos, incluidos los individuos físicamente vulnerables, tales como los lactantes y los niños pequeños, las personas de edad, los discapacitados físicos, los moribundos y las personas con problemas médicos persistentes, tales como los enfermos mentales. Será necesario prestar especial atención y, a veces, conceder prioridad con respecto a la accesibilidad de los alimentos a las personas que viven en zonas propensas a los desastres y a otros grupos particularmente desfavorecidos. Son especialmente vulnerables muchos grupos de pueblos indígenas cuyo acceso a las tierras ancestrales puede verse amenazado...”* (OG N° 12, párrafo 13)¹¹. No obstante, hay que destacar que al describir la obligación de cumplir, el Comité hace énfasis en la obligación de facilitar que las personas puedan alimentarse, una obligación de proveer tiene un carácter subsidiario y deberá ejercerse con atención al principio de la dignidad humana y al atributo de sostenibilidad.

En relación con la *sostenibilidad*, es un atributo que incluye a los otros tres, implica que el acceso a los alimentos debe estar garantizado en el corto, mediano y largo plazo. Según el Comité DESC, *“...el concepto de sostenibilidad está íntimamente vinculado al concepto de alimentación adecuada o de seguridad alimentaria, que entraña la posibilidad de acceso a los alimentos por parte de las generaciones presentes y futuras”*... (Comité DESC, 1999, 7).

Si bien la tendencia mundial actual busca destacar el aspecto económico del derecho a la alimentación, es necesario considerarlo en todas sus dimensiones particularmente la social y cultural. Las amenazas o violaciones del derecho a la alimentación no solo afectan las posibilidades de crecimiento económico de una sociedad, sino también afectan la cohesión social en sociedades altamente excluyentes como las latinoamericanas. Dado el principio de interdependencia de los derechos humanos y en tanto la alimentación es una expresión cultural de las sociedades, es necesario su tratamiento integral y en directa interdependencia entre derechos civiles, políticos y económicos, sociales y culturales.

Valga al respecto lo señalado por Przeworsky (1992), en un clásico texto donde se interroga si podemos alimentar a todos, y señala que las personas tienen

¹⁰ De acuerdo a lo expresado por FAO, el alimento o el régimen de alimentación puede ser considerado “adecuado” cuando la ingesta de comida diaria posee todos los requerimientos nutricionales, tanto cuantitativos (contenido energético) como cualitativos (proteínas, vitaminas y contenido mineral), la comida es segura para ser consumida por seres humanos y no provoca enfermedades y cuando ésta es culturalmente aceptable para aquellos que la consumen. (FAO, 2009; 2)

¹¹ Cabe destacar que la accesibilidad no solo comprende a los alimentos sino también a los medios para producirlos -acceso a la tierra y a créditos justos, las semillas, al agua- en forma equitativa (FIAN, 2007).

concepciones sobre lo que es justo, a partir de lo cual eligen ciertos mecanismos distributivos independientemente del resultado de su aplicación. Agrega, siguiendo a Habermas, que las personas pueden tener una mayor tolerancia por las desigualdades producidas por el mercado que con relación a las que se derivan de decisiones administrativas, principalmente cuando éstas son vistas como arbitrarias.

En consecuencia, cada estado debe desarrollar una estrategia nacional en torno a la satisfacción del derecho a la alimentación adecuada pero también al cuidado. Precisamente el enfoque de derechos subraya que la obligación de respetar precisa fundamentalmente de medidas legislativas y jurisdiccionales que la efectivicen.

4. Problemas persistentes: Transversalidad y capacidades estatales

A esta altura del análisis, cabe interrogarse porque es tan necesario que se considere al cuidado como derecho. En otros términos, ¿es posible pensar que el cuidado pueda ser considerado un derecho humano?

Precisamente si operacionalizamos el enfoque de derechos humanos, tanto en relación con el ámbito del desarrollo como en el de las políticas económicas y sociales, el cuidado emerge como una de las cuestiones centrales para garantizar “*el derecho a una vida adecuada*” en el cual, transversalmente se garantizan otros derechos como el derecho a la alimentación, a la salud, a la vivienda, a la educación. Por lo mismo, todas las políticas e instituciones que tienen por finalidad impulsar estrategias en esa dirección, deben basarse explícitamente en las normas y principios establecidos en el derecho internacional de los derechos humanos.

Concordantemente, el derecho al cuidado -tanto considerando a la persona como receptor o como dador de cuidado- integra el conjunto de los derechos universales de derechos humanos consagrados en los diversos instrumentos internacionales, a pesar de no estar explícitamente nominado como tal. En igual dirección, la propuesta es considerar el carácter universal y transversal del derecho a cuidar, a ser cuidado y a cuidarse (autocuidado) (Pautassi, 2007). Esta propuesta ubica a su reconocimiento como derecho universal desvinculado de la relación asalariada formal y las consiguientes medidas de conciliación trabajo-familia cuando existen; o del estado de necesidad (por condición de vulnerabilidad socioeconómica, de género, étnica, etárea) para situarse como un derecho humano individual, universal e inalienable de cada persona.

Tal como he analizado, si bien los tratados y pactos internacionales de Derechos Humanos no han incluido explícitamente “el derecho a cuidar y a cuidar(se)” pero incorporan derechos sociales como el derecho a una alimentación de calidad, hasta el desarrollo de sistema de seguridad social amplios que incluyan a toda la población y no únicamente a los asalariados formales. Por lo mismo, se busca que el énfasis quede puesto en el reconocimiento del cuidado como derecho universal, indisponible y no sujeto a concesiones para grupos especiales, sino que se garantice para todos los habitantes. La advertencia allí es que en el afán de hacer visible el trabajo que significa el cuidado para las mujeres, además de las responsabilidades que implica, no se reafirme su responsabilidad en términos jurídicos sino que la misma es compartida con los varones y a nivel de toda la sociedad. El contar con la consideración del derecho al cuidado universal será un primer paso para distribuir las responsabilidades de cuidado en todos los miembros de la sociedad y no solo en las mujeres. Y con ello se comparten las responsabilidades alimentarias y nutricionales.

A su vez, la consideración como derecho universal al cuidado, abre el espectro de incorporación de los adultos mayores como receptores de cuidado, que en general no están reconocidos en los ordenamientos laborales como sujeto de cuidado por parte de los activos. Solo los niños, niñas y adolescentes entran en el ámbito de responsabilidad de las trabajadoras mujeres (en el marco de las regulaciones laborales)¹², pero los adultos mayores están rara vez incluidos.

Tal como ha señalado al respecto el Comité del PIDESC, en su Observación General N° 6: *Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores* ha derivado el derecho al cuidado de este grupo vulnerable de otros derechos, señalado: *“El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no contiene ninguna referencia explícita a los derechos de las personas de edad, excepto en el artículo 9, que dice lo siguiente: “los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso el seguro social” y en el que de forma implícita se reconoce el derecho a las prestaciones de vejez. Sin embargo, teniendo presente que las disposiciones del Pacto se aplican plenamente a todos los miembros de la sociedad, es evidente que las personas de edad tienen derecho a gozar de todos los derechos reconocidos en el Pacto. Este criterio se recoge plenamente en el Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento. Además, en la medida en que el respeto de los derechos de las personas de edad exige la adopción de medidas especiales, el Pacto pide a los Estados Partes que procedan en ese sentido al máximo de sus recursos disponibles”.*

Cabe señalar que ya se han producido avances considerables en el reconocimiento del derecho al cuidado en América Latina y el Caribe. En el marco de la X Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe, celebrada en Quito en 2007, los gobiernos firmaron el Consenso de Quito por el cual se comprometen a adoptar medidas gubernamentales para atender la reproducción social, el cuidado y el bienestar de la población entendidos todos como responsabilidades públicas. Así, el Consenso de Quito asume como compromiso *“formular y aplicar políticas de Estado que favorezcan la responsabilidad compartida equitativamente entre mujeres y hombres en el ámbito familiar, superando los estereotipos de género, reconociendo la importancia del cuidado y del trabajo doméstico para la reproducción económica y el bienestar de la sociedad como una de las formas de superar la división sexual del trabajo* Asimismo se acuerda *“adoptar medidas en todas las esferas de la vida particular, en los ámbitos económico y social, incluidas reformas institucionales, para garantizar el reconocimiento y el aporte al bienestar de las familias y al desarrollo promover su inclusión en las cuentas nacionales”* CEPAL (2007). Estos acuerdos fueron retomados nuevamente en el Consenso de Brasilia (2010) durante la XI Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe y fueron ratificados por los Estados. Es decir, ya se cuenta con herramientas donde se incluye la consideración del cuidado como derecho.

En otros términos, existen derechos sociales reconocidos en la región que se incluyen dentro de la esfera del cuidado, la oferta sistemática y sostenida de cuidado es bajísima en toda la región. De allí la importancia de fortalecer su consideración desde la perspectiva de derechos, en especial desde la posibilidad de demandar la

¹² Al respecto, ver Pautassi, Faur y Gherardi (2004). La CDN establece en su artículo 18 inc. 1 que corresponde al Estado garantizar *“el reconocimiento del principio que ambos padres tiene obligaciones comunes en lo que respecta a la crianza y el desarrollo del niño (...) su preocupación principal será el interés superior del niño...”* para reafirmar en el inc. 3 del mismo artículo la vinculación de infraestructura del cuidado a la condición laboral de los padres: *“los Estados partes adoptarán todas las medidas apropiadas para que los niños cuyos padres trabajan tengan derecho a beneficiarse de los servicios e instalaciones de guarda de niños para los que reúnan las condiciones requeridas...”* lo cual limita claramente el acceso para los niños y niñas cuyos padres no trabajan asalariadamente.

cobertura de todo lo necesario para garantizar el cuidado y por consiguiente la alimentación.

Circularmente nos encontramos en el punto de partida: ¿que autonomía se puede declamar en la medida que existan personas que hay que cuidar? ¿Y a su vez, además de cuidar a otros y otras, como logran las mujeres cuidarse a sí mismas? Por lo mismo, ¿cuál es el vínculo entre alimentación e ingresos? ¿Cuánta soberanía alimentaria se puede sostener si no se cuenta con ingresos suficientes?

Con relación al derecho a ejercer el cuidado en condiciones de calidad y el derecho a ser cuidado se puede identificar un conjunto de derechos específicos ya reconocidos y que integran esta noción, como el derecho a una alimentación adecuada, el derecho a la salud, a la educación, el derecho a la protección de la seguridad social, a la vivienda, entre otros, contemplados en los instrumentos internacionales analizados. Sin embargo, la oferta pública de cuidado es mínima, a lo cual se suma la retracción sufrida en los sectores salud y educación durante las décadas de los años ochenta que condiciona claramente la posibilidad de acceso a dichas garantías, promoviendo círculos viciosos que estratifican el acceso de acuerdo con la disponibilidad de ingresos, y que atentan contra la calidad de vida de los sectores más vulnerables y bajo condiciones de pobreza e indigencia.

En relación con este último aspecto, en zonas urbanas de América Latina la proporción de mujeres sin ingresos propios es del 31,6%, mientras que solo alcanza a un 10,6% de varones urbanos, elevándose en ámbitos rurales al 43,9% de mujeres sin ingresos propios y el 13,6% de los varones (CEPAL, 2012: 24). Estas disparidades no se han corregido a pesar del aumento de la participación laboral de las mujeres urbanas y rurales y de los programas de transferencias condicionadas de ingresos, presentando a su vez disparidades entre los países y condicionando no solo el ejercicio de la autonomía, en especial para la mujeres, sino el acceso a un nivel de vida adecuado.

En consecuencia, la estrategia de reconocimiento no debe basarse centralmente en el reclamo por nuevos derechos, sino por darle efectividad a los derechos ya acordados y a la vez garantizar las condiciones de vida de la población, el acceso a ingresos pero también la infraestructura y regulaciones de cuidado para toda la población. Por lo mismo, desvincular el derecho al cuidado de la relación asalariada formal es un importante paso siempre y cuando se efectivice la provisión del mismo, por parte de los empleadores y por parte del Estado y se fiscalice su cumplimiento.

Para ello, el enfoque de derechos presenta una de sus características intrínsecas que es otorgarle poder a quienes no lo han ejercido, en el caso de las mujeres, por ser consideradas sistemáticamente como un “grupo especial” sujeto a regulaciones específicas y focalizadas. En primer lugar, el enfoque de derechos humanos apunta esencialmente a ese otorgamiento de poder (empoderamiento) por la vía del reconocimiento -y ejercicio- de derechos. En segundo lugar, no se trata de reconocer la existencia de ciertos sectores sociales que tienen necesidades no cubiertas, sino la existencia de personas que tienen derechos que pueden exigir o demandar, esto es, atribuciones que dan origen a obligaciones jurídicas de parte de otros y por consiguiente al establecimiento de mecanismos de tutela, garantía o responsabilidad. En otros términos, el derecho al cuidado y a cuidar(se) debe ser considerado un derecho universal de cada ciudadano y cada ciudadana, no sujeto a determinación específica.

En tanto la experiencia recorrida en América Latina dista de la inclusión efectiva de un enfoque de derechos tanto en el diseño como en la implementación de políticas

públicas, a pesar de que la mayoría de ellas se fundamenta en derechos, siendo en los hechos una incorporación retórica de la misma (Pautassi, 2010). Esto ausencia de un enfoque de derechos ha impactado en el hecho que los sectores vulnerables -personas en condiciones de pobreza, desocupados, indígenas, adultos mayores y claro también mujeres- no reclaman ni se empoderan porque desconocen la idea de sujeto portador de derechos, como tampoco logran mayor autonomía ni posibilidades de desarrollar sus capacidades. Los programas focalizados asistenciales aplicados en forma sucesiva en la región son funcionales para ello pero además la estructura clientelar, consustancial al desarrollo de los regímenes de Bienestar de la región, sirvieron para consolidar el principal instrumento que atenta con el desarrollo de la igualdad y la no discriminación. Los actuales Programas de Transferencia Condicionadas (PTC) tampoco han mostrado a la fecha un mayor empoderamiento y ejercicio de la autonomía ciudadana.¹³

Una primera instancia de evaluación de la progresividad en la implementación de los derechos sociales, consiste en comparar la extensión de la titularidad y del contenido de los derechos y de sus garantías concedidas a través de nuevas medidas normativas con la situación de reconocimiento, extensión y alcance previos. Es allí donde, tanto en materia de alimentación como de cuidado se presentan déficits importantes que atañen a las capacidades estatales para poder garantizarlos.

Para ello resulta importante que los Estados vigilen la situación de la seguridad alimentaria y su estado nutricional de quienes consideren que se encuentran en situación de vulnerabilidad, en especial los niños, niñas y adolescentes (FAO, 2008) pero también que se analice como se resuelve la provisión de alimentación y cuidado en la región en medio de las situaciones de crisis económica y alimentaria que atraviesa toda América Latina. Si las formas que asume la resolución de la seguridad alimentaria es a “costa” del incremento del trabajo de las mujeres, lejos estará de resolverse desde un enfoque de derechos humanos. El reconocimiento de la alimentación adecuada y de la nutrición como una problemática que amerita un enfoque integral sigue constituyendo una deuda pendiente de la política pública y de la satisfacción de derechos humanos. Al respecto, la disponibilidad de indicadores de progreso se presenta como un importante instrumento para la evaluación y seguimiento de las obligaciones estatales.¹⁴

Paradójicamente el conjunto de las políticas sociales no suele advertir la importancia de los sistemas y políticas de acceso a la justicia y a instancias de reclamos de derechos, como componentes esenciales para mejorar la participación social, la transparencia, fiscalización y en definitiva la efectividad de las propias políticas.

¹³ Tal como se analiza en los distintos capítulos de este tomo que son resultados del presente proyecto de investigación.

¹⁴ En el capítulo II de este mismo tomo, Lorena Balardini y Laura Royo analizan los indicadores necesarios para su satisfacción y cumplimiento.

En particular en relación con niños, niñas y adolescentes, se recomienda difundir información sobre la alimentación de los lactantes y los niños pequeños que sea coherente y esté en consonancia con los conocimientos científicos más avanzados y las prácticas aceptadas a nivel internacional, y tomar medidas para luchar contra la desinformación sobre la alimentación infantil. Asimismo, se sugiere a los Estados establecer métodos para promover la inocuidad de los alimentos, contemplando las costumbres culturales, una ingesta nutricional positiva, incluido un reparto justo de los alimentos en el seno de las comunidades y los hogares, con especial hincapié en las necesidades y los derechos de las niñas y los niños, de las mujeres embarazadas y de las madres lactantes, en todas las culturas. Especialmente, las Directrices voluntarias aconsejan vigilar la situación con referencia a la seguridad alimentaria de los grupos vulnerables, especialmente las mujeres, los niños, niñas y adolescentes y los ancianos, así como su situación nutricional, en particular la prevalencia de carencias de micronutrientes (FAO, 2005).

En el ámbito del sistema interamericano, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha sostenido, que *“el derecho a no padecer hambre se vincula esencialmente con el derecho elemental a una alimentación adecuada”* (CIDH, 2000, 175) estableciendo una relación directa entre derechos y garantías.

Claramente la exigencia de ser protegido contra el hambre implica lógicamente garantizar el derecho a la vida. Especialmente el Comité de Derechos humanos, órgano encargado de supervisar las obligaciones emanadas del Pacto internacional de derechos civiles y políticos (PIDCP), ha ampliado la dimensión del derecho a la vida contemplando que es deseable que los Estados adopten medidas para reducir la mortalidad infantil e aumentar la esperanza de vida, especialmente adoptando medidas para eliminar la malnutrición y las epidemias, (Comité DCP, OG N° 6,1982, 6).

En síntesis, el derecho a la alimentación deviene en un derecho fundamental para garantizar el derecho a un nivel de vida adecuada ya que hay una relación directa entre la malnutrición, el acceso al agua potable y saneamiento, el déficit habitacional, el nivel de ingresos de las familias y las formas de resolución del cuidado. Por lo que este derecho se encuentra íntimamente relacionado con el derecho a la vida, a la salud, al agua, a la vivienda adecuada, a la educación, al trabajo, al cuidado, entre otros.¹⁵

Por ende, la violación del derecho a la alimentación perjudica el ejercicio de otros derechos humanos e involucra a varias generaciones. En el caso de los niños, estos son particularmente vulnerables a la falta de alimentación adecuada, por cuanto necesitan alimentos nutritivos y sanos para crecer física y mentalmente y por otro lado dependen de sus padres o adultos responsables para ello. La desnutrición en la niñez, además de violar el derecho a la alimentación, incrementa el riesgo de muerte, inhibe el desarrollo cognitivo y afecta el estado de salud de por vida. (...) El problema principal de la mayoría de los países sigue siendo la desnutrición, pese a que la producción regional de bienes e insumos alimentarios triplica las necesidades energéticas de sus habitantes (CEPAL, 2008) en (CEPAL- UNICEF, 2010, 56).

¹⁵ *“En la región, alrededor de 2007, el 17,9 de los niños menores de 18 años se encontraba en situación de pobreza extrema, llegando en total a algo más de 32 millones de niños en los 18 países. Estos niños se veían gravemente afectados por una o más privaciones extremas, en cuanto a precariedad de la vivienda, falta de acceso al agua potable o a sistemas de saneamiento, desnutrición global o crónica grave (o ambas), falta de acceso a los sistemas educativos (niños que nunca han ido a la escuela) o a sistemas de comunicación e información (incluyendo falta de electricidad en la vivienda)”*. (CEPAL- UNICEF, 2010, 39)

Es importante considerar que si los padres o cuidadores de los niños están excluidos del sistema de protección social, del mercado de trabajo, padecen de ciertas enfermedades o pertenecen a grupos que son socialmente discriminados por cualquier razón, la alimentación del niño se verá amenazada.¹⁶ Por lo mismo, si son las mujeres quienes unilateralmente se encargan de la provisión el cuidado y de la alimentación sin que involucren los otros miembros de la sociedad la situación será de igual gravedad y discriminatoria.

En este sentido, del análisis efectuado se desprende la necesidad imperiosa de implementar políticas activas vinculadas con la promoción de una inserción económica y productiva (que no descuide la articulación con el ámbito de la economía del cuidado) con el fortalecimiento de las políticas sociales de cuño universal. No hay forma de luchar efectivamente contra la discriminación si no se construyen redes de seguridad social universales que tengan sus impactos más potentes sobre las personas que gozan de menor autonomía y que a la vez incorporen activamente el principio de equidad de género, no solo para garantizar protección a las mujeres en relación con las arbitrariedades del mundo del trabajo, sino que operen sobre la división de responsabilidades de cuidado y alimentarias, de las obligaciones positivas que tiene el Estado. Pero simplemente enunciarlas o ponerlas como metas desvinculadas de las medidas concretas que se toman no implica un cumplimiento de las obligaciones estatales.

Y allí se interpela la capacidad del Estado para llevar el proceso adelante. Como señala Cunnil Grau (2011:22) *“La posibilidad de un nuevo juego que recupere la centralidad del Estado para la construcción de ciudadanía social tiene ya abierta ciertas condiciones pero también múltiples restricciones. Una, fundamental, aunque no suficientemente debatida, atañe a los límites que la propia administración pública y el sector público que se han configurado en los últimos 30 años imponen al despliegue de políticas sociales con enfoque de derechos humanos. Estas, como ha sido destacado, no solo requieren de financiamientos públicos sino de una institucionalidad pública robustecida en el campo de los servicios públicos y de una esfera pública vigilante; vale decir exactamente lo contrario a lo que tenemos actualmente”*.

Ser conscientes de los límites existentes posiciona al debate en torno a la desigualdad y las estrategias transformadoras –y no únicamente paliativas- en un mejor camino de éxito.

5. Oportunidades emergentes. Propuestas para una agenda pública

Pobreza, hambre, desnutrición y cuidado integran una formula de enorme relevancia para la intervención de la política pública que a la fecha ha sido claramente insuficiente. Como ya se ha probado en numerosas oportunidades los problemas vinculados al hambre, a la desnutrición y al cuidado pueden ser superados en tanto se asuman sistemáticamente medidas que integren de manera transversal acciones coordinadas para su satisfacción.

¹⁶ *“Dado que los hogares con menos recursos tienen más niños, las intervenciones a nivel familiar pueden ser muy fructíferas para reducir la pobreza infantil, en la medida en que sean integrales. A nivel regional, el 61,6% de los hogares tienen niños (...) De estos, el 41% corresponde a hogares cuyos niños se encuentran en situación de pobreza (35,1 millones de hogares) y solo el 14% con niños en extrema pobreza (12,1 millones)”* (CEPAL- UNICEF, 2010, 43 y 45)

A continuación se presentan propuestas, que lejos de ser exhaustivas, promueven la aplicación de medidas que pueden contribuir efectivamente a avanzar en la satisfacción del derecho al cuidado.

1. Recuperar el diseño de políticas de corte universal, como imperativo de la aplicación de un enfoque de derechos, ya que por más que se siga ampliando la cobertura de programas de transferencias condicionadas, siguen menoscabando el ejercicio integral de los derechos de ciudadanía. Es hora que las burocracias públicas asuman que es urgente establecer políticas integrales y no continuar con acciones desintegradas y superpuestas que contribuyen a dispersar recursos –económicos, humanos- sin ser efectivas en torno a superar las vulnerabilidades presentes.
2. Se debe abordar el derecho a la alimentación directamente vinculado con el derecho al cuidado, en la convicción que solamente interviniendo de manera conjunta en ambas esferas se superarán algunas de las dificultades identificadas a lo largo de la presente investigación. Es fundamental sortear la confluencia de las mujeres como principales articuladoras de las políticas asistenciales –en su rol de receptoras de programas y cuidadoras- ante la ausencia de una institucionalidad en relación con el cuidado de los niños, niñas y adolescentes como de los adultos mayores.
3. Del mismo modo, el enfoque de derechos debe desplegar su potencial a partir de un proceso de participación y empoderamiento ciudadano de acuerdo con el cual la soberanía alimentaria y la autonomía de cuidado efectivamente se apliquen a todos y cada uno, en el marco de garantías en torno a la seguridad alimentaria.
4. Siguiendo la dinámica cronológica que han adoptado los derechos humanos fundamentales, primero se produjo su reconocimiento y posteriormente se establecieron mecanismos de control, básicamente encauzados en las instancias de los protocolos y los órganos de cada Pacto. En el caso del reconocimiento del derecho al cuidado como derecho universal, que ya cuenta con consensos explícitos por parte de los estados de la Región, es fundamental que se realice el seguimiento y monitoreo de sus niveles de cumplimiento. Por caso, una primera instancia podría estar a cargo de los organismos para el adelanto de la mujer, los Ministerios de Desarrollo Social, organismos para la tercera edad, Secretarías de derechos humanos de cada país o comisiones parlamentarias, de modo que su impulso trascienda el reconocimiento formal y se encauce en términos del logro de la igualdad material. Del mismo modo, las organizaciones de la sociedad civil pueden impulsar y contribuir en este proceso, y que no quede únicamente en un mandato para las organizaciones de mujeres, sino para la sociedad civil en su conjunto. Y así sucesivamente con la supervisión de las políticas de seguridad alimentaria.
5. Concordantemente, la utilización de indicadores de derechos humanos permitirá mejorar el mecanismo de seguimiento de los organismos de supervisión de tratados internacionales de derechos humanos sino que será una herramienta útil para los Estados a modo de “autoevaluación” de sus políticas. La utilización de indicadores permitirá poder fiscalizar si el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas de alimentación dirigidas a la infancia sigue los principios establecidos por el enfoque de derechos humanos o, en su caso, esta herramienta colaborarán en su reforma para adaptarlas a dicho enfoque. Por otro lado, este mecanismo de medición permitirá crear

nuevos mecanismos de generación y circulación de información pública entre las diversas agencias estatales así como también permitirá generar y difundir nueva información pública.

6. Los distintos estándares de cumplimiento del derecho a la alimentación y al cuidado deben efectivizarse a partir de contar con sistemas de políticas sociales donde el contenido mínimo de cada uno de los derechos sea efectivamente un piso y no un techo como en muchos casos, que se garanticen recursos públicos y que los mismos sean distribuido en el marco de procesos de coordinación territorial y local y que el principio de progresividad sea el eje rector en la implementación de políticas públicas.
7. En rigor, las políticas públicas integrales deben complementarse con el establecimiento de procedimientos específicos que garanticen el acceso a la seguridad y soberanía alimentaria para casos específicos, preservando el principio de igualdad y no discriminación y garantizando mecanismos de acceso a la justicia en sentido amplio.

El enfoque de derechos y de género puede contribuir fuertemente a ello en la medida que se disponga de voluntad política y consenso social. La emergencia actual nos brinda numerosas oportunidades, es hora de aprovecharlas.

6. Referencias Bibliográficas

Abramovich, V. y Pautassi, L. (2009), El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales. En: Abramovich, V. y Pautassi, L. (comp.) *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*. Buenos Aires, Editores del Puerto, 2009.

Aguirre, P. (2005): Estrategias de consumo. Qué comen los argentinos que comen, Miño y Davila/CIEPP, Buenos Aires.

Añón, M. J. (2003), “El derecho a no padecer hambre y el derecho a la alimentación adecuada. Dos caras de la misma moneda”. En: Abramovich, V.; Añón, M. J.; Courtis, C. (comps.), *Derechos Sociales: instrucciones de uso*. Doctrina Jurídica Contemporánea, México, Fontamara Ediciones, 2003, págs. 103-14.

Batthyány, K. (2004), Cuidado infantil y trabajo: ¿un desafío exclusivamente femenino? Una mirada desde el género y la ciudadanía social. CINTERFOR/OIT.

CEPAL, Observatorio de la Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (2012), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) <http://www.cepal.org/cgi;>

CEPAL-UNICEF (2010) *Pobreza Infantil en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Naciones Unidas.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, (2000), *Segundo informe sobre la situación de los derechos humanos en el Perú*, OEA/Ser.L/V/II.106 Doc. 59 rev., Washington, DC, Organización de Estados Americanos.

Cunill Grau, N. (2011) *¿Qué ha pasado con lo público en los últimos 30 años? Balance y perspectivas*. Conferencia magistral dictada en el XVI Congreso

Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Asunción, Paraguay, 8 - 11 Noviembre 2011

Committee on World Food Security (2012) *High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition Social Protection for Food Security*. A zero draft consultation paper, March 2012: www.fao.org/cfs/cfs-hlpe

Eide, A. (1999) *Estudio actualizado sobre el derecho a la alimentación adecuada*. Naciones Unidas E/CN. 4/Sub.2/1999/12.

Equipo Latinoamericano de Justicia y Género, ELA (2012): “De eso no se habla: el cuidado en la agenda pública”. Estudio de Opinión sobre la organización de cuidado, Buenos Aires, 2012.

Ellingstaeter, A. L. (1999) “Dual Breadwinners between State and Market”, en Crompton, Rosemary (ed.) *Restructuring gender relations and employment. The Decline of the Male Breadwinner*, Oxford - New York, Oxford University Press.

FAO (2005) *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y La Alimentación, Roma, 2005.

FAO (2008), *Methods To Monitor the Human Right to Adequate Food* ,Volume I, Making the case of Rights-Focused and Rights-Based Monitoring, Rome

FAO (2009) *Methods to monitor the human right to adequate food*. Volume I, Rome.

FAO (2011) *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*. Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, disponible en <http://www.fao.org/docrep/014/i2330s/i2381s00.pdf>

FIAN (2007) *Vigilando la acción estatal contra el hambre. Cómo usar las directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación para monitorear las políticas públicas*. Heidelberg, FIAN Internacional.

Folbre, N.(2001) *The invisible Heart. Economics and Family Values*. New York, The New York Press.

Marco, F. (2007), “El cuidado de la niñez en Bolivia y Ecuador: derecho de algunos, obligación de todas.” *Serie Mujer y Desarrollo N° 89*, Santiago de Chile, CEPAL – Agencia Española de Cooperación Internacional.

Naciones Unidas (2000), *Declaración del Milenio*. Resolución Aprobada por la Asamblea General 55/2, durante la 8ª Sesión Plenaria, 8 de Septiembre de 2000; <http://www.un.org/>

Naciones Unidas (2001) *El derecho a la alimentación*. Informe presentado por el Sr. Jean Ziegler, Relator especial sobre el derecho a la alimentación, Ginebra, 7 de febrero de 2001, Doc. E/CN.4/2001/53, párrafo 14.

OACNUDH-FAO (2010) *El derecho a la alimentación*, Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Folleto Informativo N° 34, Ginebra, Suiza, Naciones Unidas.

Pautassi, L. (2010) (Organizadora) *Perspectiva de Derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en la Argentina*. Buenos Aires, Editorial Biblos, (organizadora), Buenos Aires.

Pautassi, L. (2007), El cuidado como cuestión social desde el enfoque de derechos. *Serie Mujer y Desarrollo* N° 87, Santiago de Chile, CEPAL.

Pautassi L, y Zibecchi, C, (2010), "La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias". CEPAL. Serie Políticas Sociales 159. Santiago de Chile.

Pautassi, L; Faur E. y Gherardi, N. (2004) "Legislación laboral en seis países latinoamericanos. Avances y omisiones para una mayor equidad", *Serie Mujer y Desarrollo* N° 56. Santiago de Chile: CEPAL.

Picchio, A. (2001), "Un enfoque macroeconómico ampliado de las condiciones de vida" Conferencia Inaugural de las Jornadas "Tiempos, trabajos y género", Barcelona: Universidad de Barcelona, 2001.

Pinto, M. (2006) "Cuestiones de género y acceso al sistema internacional de derechos humanos". En Birgin, H y Kohen, B, compiladoras, "*Acceso a la Justicia como garantía de igualdad*", Editorial Biblos, 2006.

Pinto, M. (2009) *Temas de Derechos Humanos*. Buenos Aires, Editores del Puerto

Przeworsky, A.(1992): *¿Podríamos alimentar a todos? En torno a la irracionalidad del capitalismo y la inviabilidad del socialismo*. En: Lechner, Norbert (comp.) *Capitalismo, Democracia y Reformas*. Santiago de Chile, FLACSO.

PNUD-OIT (2009), Trabajo y familia: hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social. Santiago de Chile, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y Organización Internacional del Trabajo.

Rico, M. N. (2011), "Crisis del cuidado y políticas públicas: el momento es ahora" En: Rico, M. y Maldonado Valera, C. (editores) *Las familias latinoamericanas interrogadas. Hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas*. Serie Seminarios y Conferencias N° 61, Santiago de Chile, CEPAL.

Rico, M. N. (2005) *Apuntes sobre economía del cuidado*, Santiago de Chile, Unidad Mujer y Desarrollo (mimeo)

Rodríguez Enríquez, C. (2005) *Economía del cuidado y Política Económica. Una aproximación a sus interrelaciones*. Documento presentado en la Trigésima Octava Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Mar del Plata, 7 y 8 de septiembre de 2005. CEPAL.

Rodríguez Enríquez, C. (2007), "La organización del cuidado de niños y niñas en Argentina y Uruguay". *Serie Mujer y Desarrollo* N° 90, Santiago de Chile: CEPAL – Agencia Española de Cooperación Internacional.

Torns Martin, T. (2005) "De la imposible conciliación a los permanentes malos arreglos". En *Cuadernos de Relaciones Laborales*, N° 23, Barcelona, España, 15-33.

Tronto, J. (2006) *Vicious Circle of Privatized Caring*. In *Socializing Care: Feminist Ethics and Public Issues*, edited by Maurice Hamington and Dorothy Miller, Lanham, Maryland, Rowman and Littlefield.