

LA ACTIO MUTIS: UNA PROPUESTA PARA LA DEFENSA Y LA EFECTIVIDAD DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

*Álvaro Greciano Sobrino, Jéssica Carolina González Castro,
Laila Lahdeb Zerouali, Sara Gutiérrez García,
Rebeca Santos Sangüesa y María del Mar García-Delgado Lastra*

Tutores: *Walter Reifarthy Muñoz y Lorenzo Bujosa*
Universidad de Salamanca

Resumen

El alimento es el objeto de un derecho humano tan teórico como mudo, cuyo reflejo en la práctica lleva siendo escaso y deficiente durante siglos y en los cinco continentes. Su falta es la enfermedad que padecen millones de personas en silencio, provocada en muchas ocasiones por errores de los Estados o las empresas. Por ello, en este trabajo, nuestro Semillero propondrá un nuevo esquema procesal, denominado *actio mutis*, cuyo fin va a ser garantizar la justiciabilidad de este derecho y la garantía de su invocación ante los tribunales, por medio de novedades en la legitimación activa y en las pretensiones.

Palabras clave: seguridad alimentaria, inocuidad alimentaria, legitimación, pretensión.

Abstract

Food is the core element of a human right both silent and theoretical, which reflection on the judicial praxis has been as scarce as it has been deficient for centuries and all over the five continents. The lack of food is a sickness suffered by millions of people in silence, due, most of the times, to the failings of the States or companies. In view

of these deficits, our team will propose a new procedural framework, named “actio mutis”, which goal is to undertake the practicality of this right and to guarantee its legal remedy before a court, through innovations in the rules of legal standing and claims.

Keywords: food security, food safety, legal standing, claim.

1. Introducción

En el conocido libro *Doctrina sobre los alimentos*, Jacob Moleschott afirmó rotundamente que somos lo que comemos y que el estado del alimento se relaciona con el estado del pueblo. Pero, aunque la alimentación es una necesidad básica del ser humano, fundamental para que este pueda desarrollarse y sobrevivir¹, la erradicación del hambre está lamentablemente lejos de alcanzarse, tal como se concluyó en la Observación General núm. 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales².

Los conflictos armados y las vulneraciones del Derecho internacional humanitario, agravados por la situación entre Rusia y Ucrania³; las crisis económicas que debilitan la respuesta estatal y el comportamiento alimentario de las personas; los fenómenos meteorológicos extremos y el cambio climático, catalizadores de la desnutrición, los desplazamientos masivos y la destrucción de los ecosistemas⁴; los aspectos sanitarios y la higiene en el tratamiento de los alimentos, que provocan un círculo vicioso donde «la desnutrición lleva a enfermedades y las enfermedades a la desnutrición»⁵; e incluso la lucha contra la

¹ TARODIO SORIA, Salvador, *et al.*: *Alimentación, creencias y diversidad cultural*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 8-12.

² Así, se dice que «[p]ese a que la comunidad internacional ha reafirmado con frecuencia la importancia del pleno respeto del derecho a una alimentación adecuada, se advierte una disparidad inquietan entre las formas que se fijan en el artículo 11 del Pacto y la situación que existe en muchas partes del mundo».

³ Ambas potencias juegan un importante papel en las cadenas producción y comercialización. INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS, *Food Security and Armed Conflict. International Committee of the Red Cross*, {En línea}: <https://www.icrc.org/en/document/food-security-and-armed-conflict> (última consulta el 22/07/2023).

⁴ V. gr., las sequías continuas sufridas en África Oriental, las inundaciones en Pakistán, los huracanes que sacuden Centroamérica o las olas de calor que ahogan a los países europeos y a China. En este sentido, *vid.* también el informe sobre el estado del clima mundial de 2022 de la Organización Meteorológica Mundial.

⁵ ADHANOM GHEBREYESUS, Tedros. *La OMS acelera el trabajo sobre las metas de nutrición con nuevos compromisos*, {En línea}, OMS, 7/12/2021. <https://www.who.int/es/news/item/07-12-2021-who-accelerates-work-on-nutrition-targets-with-new-commitments> (última consulta el 22/7/2023)

COVID-19, pandemia que, entre otras cosas, afectó a las cadenas de suministro, provocando una caída en los ingresos de la población y un aumento en la ingesta de productos de peor calidad⁶; son algunos de los riesgos que atenazan la alimentación de los pueblos, el cumplimiento del derecho y el acoso del hambre.

El Relator Especial sobre el derecho a la alimentación de las Naciones Unidas lo describía como «el derecho a tener acceso regular, permanente y sin restricciones a la alimentación, ya sea directamente o a través de la compra, a un nivel suficiente y adecuado, tanto en términos cualitativos como cuantitativos, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a la que el consumidor pertenece, y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, satisfactoria, digna y libre de temor»⁷.

Con base en ello, la doctrina considera habitualmente que el derecho a la alimentación se compone de los siguientes elementos estructurales: (1) accesibilidad, en su aspecto físico y económico, a los alimentos⁸; (2) disponibilidad del alimento en cantidades suficientes; (3) estabilidad en el tiempo; (4) adecuación de los alimentos para que sean nutritivos y saludables; y (5) sostenibilidad, para que las medidas y los individuos no pongan en peligro el acceso a los alimentos y los recursos de las generaciones futuras.

Asimismo, el derecho a la alimentación se puede analizar como una integración de dos derechos: (1) *food security* o seguridad alimentaria, la cual hace referencia principalmente a la accesibilidad, disponibilidad y estabilidad alimentaria, y la (2) *food safety* o inocuidad alimenticia, la cual se centra en la adecuación del alimento.

Aunque la mayoría de Estados ha mostrado su compromiso con este derecho y numerosas organizaciones se han movilizado en la lucha contra el hambre⁹, el panorama actual muestra que aún estamos lejos de conseguir el Objetivo de

⁶ COMITÉ DE SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL, *Los efectos del COVID-19 en la seguridad alimentaria y en la nutrición: elaboración de respuestas eficaces en materia de políticas para abordar la pandemia del hambre y la nutrición*, {En línea}, HLPE, 2020: <https://www.fao.org/3/cb1000es/cb1000es.pdf> (última consulta el 22/07/2023).

⁷ RELATOR ESPECIAL SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos), *Folleto informativo No. 34: El derecho a una alimentación adecuada*, {En línea}, ONU: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FactSheet34sp.pdf> (última consulta el 22/07/2023).

⁸ AGUILAR CAVALLO, Gonzalo, *El derecho a la Alimentación. Perspectiva Nacional y Latinoamericana*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, p. 24.

⁹ V.gr. el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola ha destinado millones de fondos a reducir la pobreza, el Banco Mundial ha fomentado el desarrollo de las técnicas de producción, y se ha creado el Programa Mundial de Alimentos para actuar en situaciones de falta de disponibilidad y acceso a los alimentos.

Desarrollo Sostenible núm. 2 de Hambre Cero para el 2030 y el núm. 3 de Salud y Bienestar. En 2022, más de 258 millones de personas padecieron hambre aguda en 58 países con crisis alimentarias declaradas y, además, 7 países se encontraron en el umbral de la inanición¹⁰. De acuerdo con la FAO, cada año, en torno a un 31% de los alimentos producidos en el mundo se desperdicia¹¹ y la alimentación deficiente ha conllevado un aumento de las enfermedades cardiovasculares, la obesidad, la diabetes y diversos tipos de cáncer¹².

Por todo ello, es urgente que los textos internacionales y los reconocimientos constitucionales encuentren su reflejo en la práctica, y resulta necesario que se garantice a las víctimas de estas flagrantes violaciones la justiciabilidad del derecho humano más intrínsecamente ligado a nuestra existencia.

Ante este panorama, y con la intención de poner en valor este derecho que entendemos tan básico, consideramos necesario instituir un nuevo esquema procesal: la *actio mutis*. Para delimitar sus contornos, trazaremos una distinción entre la seguridad y la inocuidad alimentarias. A partir de ella, determinaremos quiénes pueden ser los sujetos legitimados y las distintas pretensiones que tales sujetos pueden deducir en el proceso para la mejor defensa del derecho a la alimentación.

2. Algunas consideraciones conceptuales previas

Como se ha adelantado, el derecho a la alimentación comprende dos facetas o vertientes, cuya distinción, que debemos exponer siquiera brevemente, obligará a introducir específicas adaptaciones al proceso en que se pretendan su defensa y efectivización.

Por un lado, la *food security* o seguridad alimentaria ha sido definida por la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996 como «el acceso, físico, social y económico, de todas las personas en todo momento a alimentos suficientes, que les permita satisfacer sus necesidades y preferencias alimenticias con el fin de llevar una vida activa y saludable»¹³. A nivel internacional, la seguridad

¹⁰ 7º Informe Mundial sobre Crisis Alimentarias de 2022: <https://www.fsinplatform.org/report/global-report-food-crises-2023/> (última consulta el 22/07/2023).

¹¹ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA, *Pérdida y desperdicio de alimentos*: [https://www.fao.org/policy-support/policy-themes/food-loss-food-waste/es/#:~:text=En%20todo%20el%20mundo%2C%20un,consumidores%20finales%20\(PNUMA%202021\)_](https://www.fao.org/policy-support/policy-themes/food-loss-food-waste/es/#:~:text=En%20todo%20el%20mundo%2C%20un,consumidores%20finales%20(PNUMA%202021)_) (última consulta el 22/07/2023).

¹² GLOBAL NUTRITION REPORT, *Informe sobre nutrición mundial 2022*: Spanish_Executive_summary_2022_Global_Nutrition_Report.pdf (globalnutritionreport.org) (última consulta el 22/07/2023).

¹³ CUMBRE MUNDIAL SOBRE LA ALIMENTACIÓN, FAO, Roma, noviembre de 1996.

alimentaria se contempla como un principio rector de la política de los Estados, los cuales deben respetar el acceso existente y abstenerse de tomar acciones que puedan interferir en él. Por el contrario, deben adoptar las medidas necesarias para facilitar y expandir la accesibilidad de sus ciudadanos a los alimentos en el marco de «un entorno político, social y económico pacífico, estable y propicio»¹⁴ que permita dar prioridad a la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza mediante políticas sostenibles. Asimismo, se ha de proteger la disponibilidad de los alimentos, pues el suministro debe ser regular, sostenible y suficiente para satisfacer las necesidades básicas de la persona.

Por otro lado, la preservación de la vida y la salud humana no solo exigen tener suficientes alimentos, sino que los mismos sean seguros y nutritivos para evitar los peligros físicos, químicos y biológicos que pueden provocar padecimientos a sus consumidores. Para ello, es necesaria una óptima colaboración entre los gobiernos, productores y consumidores, que disminuya el número de enfermedades derivadas de alimentos insalubres. A raíz de ello, la OMS emplea el concepto de *food safety* o inocuidad alimentaria¹⁵, que se refiere a la protección de los alimentos durante toda la cadena de suministro, desde la producción hasta el consumo, a través del establecimiento de medidas y controles, tales como la supervisión de las materias primas, la higiene durante la producción y el procesamiento, la identificación de alérgenos, el control de la temperatura o la seguridad química y microbiológica. De tal modo, la finalidad principal de este término es la prevención de la contaminación de los alimentos, su deterioro o cualquier riesgo que pueda repercutir en la salud. Parece claro que la ausencia de una acción política para hacer frente a los alimentos inseguros, a los contaminantes, a las enfermedades y a la pobreza, incrementará los resultados negativos y el coste social y económico que lleva aparejado. Por ello, los gobiernos deben tener en cuenta la inocuidad alimentaria como una prioridad de la salud humana y pública, del desarrollo sostenible y, en definitiva, del derecho a la vida.

3. Los fundamentos y anclajes normativos del derecho a la alimentación

La justiciabilidad del derecho a la alimentación se ha ido consagrando en distintos ordenamientos jurídicos del mundo. Así, de una u otra manera, este derecho se ha convertido en una obligación legal, políticamente popular y económicamente racional; su práctica otorga facultades de actuación y garan-

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *Food Safety*, 2020, {En línea}: <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/food-safety> (última consulta el 22/07/2023).

tías a las comunidades, permite la rendición de cuentas y responsabilidades a las autoridades y faculta la lucha contra ciertos problemas estructurales de la sociedad; tratándose en su esencia de una cuestión ética¹⁶ común a todos los pueblos.

La obligatoriedad de su cumplimiento ha sido establecida por textos normativos en diversos países, al margen de otros instrumentos no vinculantes, por lo que su invocación ante los tribunales resultaría posible¹⁷.

Primero, en algunos países, el derecho a la alimentación encuentra reconocimiento constitucional más o menos explícito, y se ha consagrado como un derecho autónomo para todas las personas¹⁸ o para determinados grupos de población, ya sea por su relación de especial sujeción con el Estado o por la situación de especial vulnerabilidad que padecen¹⁹. Otras constituciones han optado por incluir este derecho de manera implícita, como integrante de otros derechos más amplios, tales como el derecho a la vida, el derecho a la salud y, en última instancia, como una cuestión de dignidad humana²⁰. Finalmente, algunos ordenamientos reconocen el derecho a la alimentación como uno de los principios rectores de la política estatal²¹.

En segundo lugar, se halla la posibilidad del reconocimiento del derecho a la alimentación por medio del estatuto de las obligaciones y tratados internacio-

¹⁶ UNIDAD PARA EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN, El Derecho Humano a la Alimentación, *{En línea}*, FAO: <https://www.fao.org/3/a1601s/a1601s.pdf#:~:text=%EF%82%84Es%20una%20obligaci%C3%B3n%20legal%3A%20los%20Estados%20que%20han,gente%20quiere%20poder%20alimentarse%20en%20condiciones%20de%20dignidad> (última consulta el 22/07/2023).

¹⁷ AGUILAR CAVALLO..., *op. cit.*, p. 68.

¹⁸ Art. 16 Constitución de Bolivia: "I. Toda persona tiene derecho al agua y a la alimentación. (...)", o art. 27 Constitución de Sudáfrica: "1. Everyone has the right to have access to (...) b. sufficient food and water".

¹⁹ Art. 56 de la Constitución de Panamá: "(...) El Estado protegerá la salud física, mental y moral de los menores y garantizará el derecho de éstos a la alimentación, la salud, la educación y la seguridad y previsión sociales. Igualmente tendrán derecho a esta protección los ancianos y enfermos desvalidos".

²⁰ Arts. 2, 10 y 24 de la Constitución de Perú sobre los derechos "a la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar", "a la seguridad social", así como el "derecho a una remuneración equitativa y suficiente, que procure, para él y su familia, el bienestar material y espiritual".

²¹ Art. 99 Constitución de Guatemala: "El Estado velará porque la alimentación y nutrición de la población reúna los requisitos mínimos de salud. Las instituciones especializadas del Estado deberán coordinar sus acciones entre sí o con organismos internacionales dedicados a la salud, para lograr un sistema alimentario nacional efectivo".

nales en los ordenamientos internos²². Es decir, el derecho se vuelve también vinculante para los Estados por medio de la obligatoriedad que acompaña a los tratados que han sido ratificados por el país al respecto. Es precisamente esta vía la que ayuda a superar las lagunas de numerosos ordenamientos en la inclusión del derecho a la alimentación y su justiciabilidad²³.

A este respecto, también son relevantes ciertos textos internacionales no vinculantes que se han convertido en importantes guías de actuación y de obligaciones morales para la comunidad internacional. Este es el caso del art. 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 sobre el derecho a un nivel de vida adecuado²⁴; la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Desnutrición de 1974, que marca como objetivo principal la erradicación del hambre; la Declaración de Roma sobre Seguridad Alimentaria Mundial de 1996; el art. 11 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948; y las Directrices Voluntarias en Apoyo a la Realización Progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional de 2004.

Los artículos 2 y 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) son esenciales al consolidar a las personas como titulares de los derechos y a los Estados como sujetos pasivos de las obligaciones, al reconocer el derecho a una vida adecuada y a la protección contra el hambre, donde se incluye la alimentación como un derecho humano, y al establecer obligaciones mediatas de los Estados de formular planes para hacerlo efectivo. Se menciona este derecho respecto de grupos específicos de población en el art. 24 de la Convención de los Derechos del Niño, en el párrafo 8 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y el art. 28 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Y aunque la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Convenio Europeo de Derechos Humanos no mencionen el derecho a la alimentación, se puede deducir mediante un desarrollo progresivo y una interpretación evolutiva de dichos textos, así como del Protocolo de San Salvador de 1988²⁵.

²² AGUILAR CAVALLLO..., *op. cit.*, pp. 63-64.

²³ Ex Relatora Especial Hilal Elver como se cita en AGUILAR CAVALLLO..., *op. cit.*, p. 66.

²⁴ “1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.

²⁵ Artículos 12, 15 y 17.

Adicionalmente, ciertos países han reforzado la garantía de este derecho por medio de reconocimientos legales²⁶. En este aspecto, de nuevo, América Latina ha sido pionera en el desarrollo legal de la seguridad alimentaria²⁷, así como en el cuidado de un ambiente adecuado, pues se ha de recordar que la alimentación se trata de un tema intersectorial que se ve afectado por gran cantidad de normas, sea directa o indirectamente.

Cabe resaltar que, en el ámbito de la *food safety*, la Unión Europea ha desarrollado una intensa actividad legislativa vinculante para los Estados miembros con base en los arts. 168 y 169 del Tratado de Funcionamiento, reativos a la salud pública y protección de los consumidores. No obstante, la Unión ha descuidado en gran medida la *food security*, la cual deja libertad a los legisladores nacionales en un contexto en que no encontramos reconocimientos constitucionales del calado americano. Esta organización internacional ha regulado de manera especial la cadena alimentaria, desde la producción hasta el etiquetado, bajo el lema «de la granja a la mesa»²⁸, siendo los ejes de esta política la higiene alimentaria, la salud animal, la sanidad vegetal, el control y prevención de contaminantes y residuos, los sistemas de alerta rápida, trazabilidad animal, base de plaguicidas y sistemas de notificación en materia fitosanitaria²⁹.

A pesar de estos reconocimientos, el hambre sigue asolando a pueblos alrededor de todo el mundo. En Europa, los esfuerzos indicados no han evitado que, tras la pandemia, personas que nunca habían sufrido la pobreza “han pasado hambre por primera vez”³⁰; Asia, hogar de más de la mitad de la población

²⁶ “(...) los Estados deben considerar la posibilidad de aprobar una ley marco como instrumento básico de aplicación de la estrategia nacional para el derecho a la alimentación. (...)”. Observación General N°12 del Comité DESC, punto 29.

²⁷ Entre ellos: Brasil con la Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional N.º 11.346 (2006); Guatemala con la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Decreto N.º 32 (2005); o la Ley Marco sobre el Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria (2012) creada por el Parlamento Latinoamericano y Caribeño.

²⁸ Ejemplos de ello son: el Reglamento (UE) 2017/625 sobre controles oficiales a lo largo de la cadena agroalimentaria que establece normas comunes para proteger la salud de las personas y el bienestar animal, la sanidad vegetal y productos fitosanitarios; Reglamento (UE) 1169/2011 sobre la información alimentaria facilitada al consumidor; Reglamento (CE) 396/2005, de 23 de febrero de 2005 relativo a los límites máximos de residuos de plaguicidas en alimentos y piensos de origen vegetal y animal; entre otros muchos.

²⁹ Para más información *vid*: Actuación de la UE: seguridad alimentaria | Unión Europea (europa.eu) (última consulta el 22/07/2023).

³⁰ *Las buenas intenciones de Europa no bastan para eliminar la pobreza, asegura experto, {En línea}*, Noticias ONU, 29/01/2021: <https://news.un.org/es/story/2021/01/1487302> (última consulta el 22/07/2023).

mundial, precisa de un esquema integrado adaptado a las altas tasas demográficas y diversidad geográfica³¹; África, donde se encuentran algunas de las regiones con mayores tasas de hambre del mundo, padece factores socioculturales, climáticos y políticos que afectan a su producción alimentaria³² y América Latina tampoco logra erradicar la falta de alimentos en muchas regiones ni zanjear el problema de la inseguridad alimentaria.

Por ello, creemos más necesario que nunca que las víctimas de las violaciones del derecho a la alimentación puedan a los instrumentos procesales contra el Estado o las empresas. De esta manera, a través de la *actio mutis*, prestaremos unidos la batalla contra la más elemental de todas las necesidades y la peor de todas las desgracias, la raíz de la existencia y nuestro ser, pues como dijo Virginia Woolf: «Uno no puede pensar bien, amar bien, dormir bien... si no ha comido bien».

4. LA legitimación

La legitimación es aquella exigencia que debe cumplir la parte de que se trate para que la sentencia que finalmente se dicte en el proceso pueda producir efectos sobre los sujetos que en él intervinieron. En principio, la legitimación será formal y la exigencia aparente, pues será al momento de dictar sentencia cuando se verificará si quien ejercitó su pretensión realmente estaba legitimado para ello, comprobándose, entonces, la legitimación material.

En cuanto a la legitimación, se distinguen dos planos: por un lado, la legitimación activa, correspondiente a quien se afirma titular de la pretensión ejercitada, y, por otro, la legitimación pasiva, la cual corresponde al sujeto contra quien se ejercita dicha pretensión.

4.1. Legitimación activa

Hace ya tiempo que CAPPELLETTI y GARTH (1978) nos advirtieron de la necesidad de instaurar vías complementarias para asegurar la defensa de los intereses con relevancia supraindividual como el que estudiamos en este trabajo³³.

³¹ LIN, Hen-I, *et al.*, *Status of Food Security in East and Southeast Asia and Challenges of Climate Change*, {En línea}, MDPI, 2022: <https://doi.org/10.3390/cli10030040> (última consulta el 22/07/2023).

³² HUDU WUDIL, Abdulazeez, *et al.*, *Reversing Years for Global Food Security: A Review of the Food Security Situation in Sub-Saharan Africa*, {En línea}, MDPI, 2022: <https://doi.org/10.3390/ijerph192214836> (última consulta el 22/07/2023).

³³ CAPPELLETTI, Mauro, GARTH, Bryant, *Access to Justice: A World Survey*, Giuffrè, Milán, 1978, *passim*.

El limitado espacio de este trabajo impide exponer una lista exhaustiva de personas legitimadas para la mejor defensa del derecho a la alimentación de la ciudadanía. Por ello, y al margen de la que le corresponde ordinariamente a la persona perjudicada y al Ministerio Fiscal, por la relevancia pública y social que subyace al litigio, en las próximas páginas nos centraremos en dos aspectos que consideramos de enorme interés: los procesos colectivos y el Defensor del Pueblo.

El derecho a la alimentación constituye un derecho que se reclama en situaciones en que, por principio, se verá afectada una multiplicidad de personas. En contraposición a la idea clásica del litigio entre dos partes enfrentadas donde los intereses debatidos son individuales y corresponden exclusivamente a cada una, la dogmática relativa a los procesos colectivos se refiere a aquellas controversias entre una pluralidad de partes y en las que discurren intereses con relevancia metaindividual³⁴. Dentro de toda la amalgama de pretensiones que se argumenta incluir dentro de este tipo de procesos, consideramos que la alimentación debe incluirse también bajo estos esquemas, pues su vulneración no solo afecta a una única persona de forma singularizada, sino a una colectividad heterogénea.

Según ARMENTA DEU (2021), la tutela colectiva «aparece como una alternativa que reconoce derechos que no pertenecen a una persona en concreto (...) En este contexto, son muchas las cuestiones a las que debe atender su configuración, como derecho cuya titularidad no corresponde en exclusiva a ninguno de los titulares del colectivo, sino a “la clase”». También debe tenerse presente que, en los procesos colectivos, los sujetos que aparecen como parte legítima «no son todos los titulares de los derechos cuya tutela se pretende, sino que solo se personan, en principio, uno o varios portadores más o menos

³⁴ Los procesos colectivos se pueden definir como el «cauce procesal por el que se pretenden amparar derechos o intereses que, en realidad, son heterogéneos, pero que tienen en común su relevancia colectiva». BUJOSA VADELL, Lorenzo Mateo, *¿De qué hablamos cuando hablamos de procesos colectivos?* En: *La tutela de los derechos e intereses colectivos en la justicia del Siglo XXI*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020. En una realidad donde cada vez son más los problemas colectivos, nos encontramos con unos sistemas de Derecho procesal que, en sus orígenes, fueron concebidos para una sociedad enfocada en la perspectiva individual y patrimonialista. Así, se ha dicho que «en los sistemas procesales civiles basados en los principios de autonomía de la voluntad y de oportunidad, como son los de corte continental europeo, es evidente que las instituciones procesales civiles (como la capacidad, la legitimación o la cosa juzgada) se articulan sobre la idea de un individuo que reclama frente a otro, no teniendo cabida en dichas estructuras “tradicionales”, al menos en principio, la litigación en masa». PLAN-CHADELL GARGALLO, Andrea, *Las acciones colectivas en el ordenamiento jurídico español (un estudio comparado)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, p. 32.

adecuados del conjunto de situaciones jurídicas de ventaja necesitadas de protección»³⁵.

La forma de articular esa representación, o la forma de iniciar un proceso colectivo, varía en función del entorno jurídico³⁶. Así, por ejemplo, en EE. UU. triunfan las *class actions* (no siendo ajenas a críticas); en Latinoamérica, sobre todo, las acciones populares³⁷; y, en el caso de los sistemas europeos (no tan tendentes a los *settlements* como el modelo estadounidense), se ha dado impulso a un instrumento similar a las *class actions*, pero disciplinado con enormes cautelas que puedan frenar las desviaciones y abusos de su homólogo estadounidense³⁸.

La realidad es que, con independencia del modelo por el que finalmente se decante cada sistema jurídico, debemos comenzar a poner en práctica las reformas procesales que reclaman los problemas de la sociedad actual, paulatinamente más colectivizados y cuyo objeto no queda solo circunscrito a intereses patrimoniales e individuales. Con todo, si bien debe trabajarse en la adaptación de la estructura tradicional del proceso a estas nuevas instancias colectivas³⁹, consideramos que son una buena fórmula para hacer frente a los problemas derivados del derecho a la alimentación, por representar intereses

³⁵ ARMENTA DEU, Teresa, «La legitimación en las acciones colectivas», en *La tutela de los derechos e intereses colectivos en la justicia del Siglo XXI*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, p. 105.

³⁶ En Sudáfrica, donde la Corte Constitucional se ha encargado de ir fijando los límites a la seguridad alimentaria (vid. Huang v Head, Grootvlei Prison [2008] JOL 21089 (O)), la doctrina comienza a proponer el recurso a las *class actions* para defender este derecho de la ciudadanía. Para más información en este sentido, se recomienda la siguiente lectura: https://doi.org/10.1080/02587203.2021.2000886open_in_new

³⁷ En Colombia, en 2009, la Asociación de Usuarios del Distrito de Adecuación de Tierras de los Ríos Coello y Cucuana presentó una acción popular, a la que se adhirió el Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario, a raíz de las actividades llevadas a cabo por una empresa que, entre otras, suponían, supuestamente, una vulneración al derecho a la seguridad alimentaria de los sujetos afectados.

³⁸ Se trata de las mal llamadas «acciones de representación», constituidas con la Directiva 2020/1828, de 25 de noviembre, relativa a las acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores. Sobre los procesos colectivos en perspectiva comparada, vid. REIFARTH MUÑOZ, Walter, *La tutela colectiva de los derechos fundamentales*, Aranzadi, Cizur Menor, pp. 157-188.

³⁹ En este sentido, ARMENTA DEU se pregunta “¿Cómo adecuar la estructura de un proceso bipolar, con un objeto del proceso delimitado objetiva y subjetivamente y sobre el que se ciñe el ámbito de la cosa juzgada como garantía de seguridad jurídica, a la incorporación, entre otras cuestiones, de un alto número de reclamaciones pequeñas para cuya tutela el coste del acceso a la justicia puede resultar desproporcionado?”

que no conciernen definida y singularmente a un sujeto individual, sino a la totalidad de personas perjudicadas por su vulneración.

Por otro lado, el Defensor del Pueblo, u *Ombudsman* en su origen sueco, es aquella institución creada para fomentar el control de la actividad de las Administraciones Públicas, siendo una de sus funciones principales proteger los derechos y libertades fundamentales de la ciudadanía frente a los posibles abusos que el Estado pudiera cometer. Esta figura existe en un gran número de Estados de diferentes sistemas jurídicos⁴⁰, por lo que adaptar sus competencias para acoger entre ellas la defensa del derecho a los alimentos sería relativamente sencillo, en comparación con la propuesta de crear una nueva figura a la que habría de dotar de nuevas competencias y límites de actuación.

Ejemplo de la utilidad de la figura del Defensor del Pueblo para la defensa de la alimentación de la ciudadanía es la Sentencia de la Corte Constitucional de Colombia, de 27 de marzo de 2003⁴¹, donde la Defensora del pueblo interpuso acción de tutela en defensa de los intereses de 65 núcleos familiares que, entre otros, vieron vulnerado su derecho a la alimentación por verse obligados a desplazarse de su residencia habitual. También muestra su efectividad la Resolución de la Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala en el caso de desalojo de la comunidad Laguna Larga de 20 de junio de 2018⁴², donde los interesados fueron desalojados de su residencia habitual, viendo así vulnerado, entre otros, su derecho a la alimentación. Finalmente, otro ejemplo en la misma línea es el caso del Defensor del Pueblo Europeo contra la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria, donde el mismo declaró la mala administración de la autoridad competente a la hora de elaborar un estudio sobre el posible uso de una herramienta de medición de la seguridad de sustancias químicas para la salud humana⁴³.

Entendiendo el derecho a no pasar hambre en los términos expuestos, reconocerle legitimación activa al Defensor del Pueblo ampliaría el control a las

⁴⁰ La figura del Ombudsman, o similares a ella, existe en todos los continentes, *v.gr.* Alemania, Grecia, España, Letonia, Bolivia, Colombia, Brasil, Honduras, Guatemala, Canadá, Estados Unidos, Japón, Australia o India.

⁴¹ Sentencia T-268/03, Defensora del Pueblo, Regional Antioquia vs. Red de Solidaridad Social, Unidad Territorial para Antioquia.

⁴² REFWORLD, *Guatemala: Resolución del PDH en el caso de desalojo de la comunidad Laguna Larga, {En línea}*, 20/06/2018: <https://www.refworld.org.es/docid/5b561d384.html> (última consulta el 22/07/2023).

⁴³ En este sentido, véase el caso 2522/2011/CK del Defensor del Pueblo Europeo sobre un presunto conflicto de intereses relativo a un grupo de trabajo de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria.

Administraciones Públicas en su labor de hacer efectivas las obligaciones que las normas en esta materia les imponen, y, además, se ampliarían los cauces al alcance de la ciudadanía y sus posibilidades de defensa ante la vulneración de un derecho tan básico y, a la vez, tan valioso y crucial. No desconocemos las críticas sobre su falta de independencia de la Defensoría en la medida en que su titular suele ser designado por el Poder Legislativo⁴⁴, por el Gobierno o por la Fiscalía o Procuraduría del Estado. Sin embargo, consideramos que este no es un argumento suficiente para frenar la expansión de sus funciones en la dirección que supone una ampliación en el acceso a la justicia de los ciudadanos y en el fortalecimiento de un derecho humano, en el contexto de un cuadro legitimatorio complementario a otras vías que pudiera conjurar estos riesgos.

4.1 Legitimación pasiva

Tras largas discusiones e indagaciones para el desarrollo de esta propuesta, concluimos que los principales responsables de las vulneraciones del derecho a la alimentación son tanto los Estados como las empresas. Si bien consideramos que ambas partes pueden actuar en contra de sus responsabilidades para con la alimentación, nos pareció adecuado, por motivos de una mejor comprensión, elaborar la siguiente distinción.

Por una parte, la legitimación pasiva en casos de *food security* corresponde a los Estados. Por los elementos que la caracterizan, consideramos que es más ilustrativo a la hora de entender sus vulneraciones el considerar la legitimación pasiva centrada en los Estados, ya que los mismos pueden ostentar una variopinta pluralidad de obligaciones referidas a la seguridad alimentaria⁴⁵. Además, dado que se trata de supuestos donde el problema deriva de un fallo regulador del Estado, que se sustanciaría por el orden contencioso-administrativo, adquiere especial relevancia la legitimación activa del Defensor del Pueblo.

⁴⁴ Por ejemplo, en España, de acuerdo con el art. 54 de la Constitución, el Defensor del Pueblo lo designan las Cortes Generales, y en Grecia, según el art. 101 A de la Constitución, lo designa el Parlamento.

⁴⁵ Según AGUILAR ..., *op. cit.*, pp. 27-28: los Estados ostentan «obligaciones mediatas graduales, las cuales promueven en el poder público el “deber de formular inmediatamente un plan para lograr la plena realización del derecho a la alimentación, y demostrar que están haciendo todo lo posible, utilizando todos los recursos disponibles” e inmediatas: la eliminación de la discriminación excluyendo cualquier forma de impedimento para el acceso a los alimentos, la obligación de “adoptar medidas” para hacer efectivo el ejercicio de la ley, la prohibición de medidas regresivas no reduciendo así el nivel ya existente en la promoción del derecho, y la protección del nivel mínimo esencial del derecho a la alimentación también llamado obligaciones básicas mínimas, preservan el nivel esencial del derecho».

Por otra, en casos donde lo sustanciado en el proceso sea la *food safety*, la legitimación pasiva correspondería a las empresas privadas como causantes de los daños y amenazas en este contexto, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiera recaer sobre el Estado por la ausencia o insuficiencia de una regulación sobre la inocuidad alimentaria.

5. Pretensiones

La pretensión o *petitum*, el objeto del proceso por excelencia, es definida por GUASP como «la declaración de voluntad por la que se solicita la actuación de un órgano jurisdiccional frente a persona determinada y distinta del autor de la declaración»⁴⁶. En este epígrafe, plantearemos, con vocación de generalidad, nuestras propuestas de pretensiones invocables ante los tribunales mediante la *actio mutis*, en función de los cuatro principales elementos estructurales del derecho a la alimentación que contribuyen a la sostenibilidad (accesibilidad, disponibilidad, estabilidad y adecuación) y sin perjuicio del régimen de acumulación de pretensiones y de las particularidades que puedan darse en cada caso.

5.1 Pretensiones sobre la *food security* o seguridad alimentaria

(1) Accesibilidad: *La adopción de medidas positivas por parte del Estado con el objeto de asegurar la creación y/o el correcto funcionamiento de las infraestructuras necesarias para garantizar la accesibilidad al alimento, en su dimensión productiva, aprovisionadora y distribuidora, en todo el territorio nacional.*

Esta pretensión está relacionada con el aspecto físico de la accesibilidad a la alimentación y con su dimensión económica, al encontrarse numerosas poblaciones, especialmente las rurales, aisladas del resto de la población y ser incapaces de mantener una situación de autarquía por motivos climáticos, presupuestarios o cualesquiera otros. Todo ello hace vulnerables a los habitantes de estos espacios remotos, pero también dependientes de los sistemas de mercado y transporte para obtener alimento y bienes esenciales, así como para vender su propia producción⁴⁷.

⁴⁶ Como se citó en: *Derecho Procesal Civil*, {En línea}, p. 14: DerechoProcesalCivilcompleto-libre.pdf (d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net) (última consulta el 22/07/2023).

⁴⁷ SIMON, George-André., *Food Security; definition, four dimensions, history*, {En línea}, FAO, Roma, marzo 2012, p. 68: <https://www.fao.org/fileadmin/templates/ERP/uni/F4D.pdf> (última consulta el 22/07/2023).

(2) Accesibilidad: *La indemnización estatal por el daño producido y/o la adopción de medidas positivas para asegurar su no repetición, al no haberse garantizado el principio de no discriminación en el acceso a los alimentos, medios y/o derechos para obtenerlos⁴⁸, por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social⁴⁹, y/o no haberse adoptado las medidas legislativas o de otra clase precisas para evitar su concurrencia en la esfera privada.*

Dentro de la dimensión social de la accesibilidad al alimento, se encuentra el posible establecimiento de barreras y obstáculos socioculturales a colectivos de la población, a pesar de que en ocasiones su acceso es factible desde el punto de vista físico y económico. La falta de accesibilidad en estos casos atenta, directa o indirectamente, contra el principio de igualdad y no discriminación. Tales impedimentos se observan especialmente en el acceso y control de terrenos y recursos naturales, en las desiguales oportunidades de empleo o en las diferencias salariales⁵⁰. Ejemplo de ello se observa en el estudio de Mariame MAIGA sobre la seguridad alimentaria de pacientes de VIH/AIDS y desde una perspectiva de género⁵¹; o las limitaciones impuestas a las mujeres a la hora de ejercer el derecho a la propiedad en algunas regiones⁵².

(3) Accesibilidad: *La adopción de medidas inmediatas por parte del Estado que aseguren a aquellas personas en situación de especial vulnerabilidad, durante el periodo que padezcan la precariedad, el acceso a los alimentos necesarios, a los medios, conocimientos y/o a los recursos precisos para adquirirlos o producirlos⁵³.*

⁴⁸ Artículo 2 de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Guatemala.

⁴⁹ Artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

⁵⁰ La Orden Provisional del 13 de diciembre de 2006 del Tribunal Supremo de la India prioriza la construcción de centros *Integrated Child Development Services* de asistencia infantil, respecto a varios servicios como alimentación, en aquellas poblaciones donde viven castas y tribus oficialmente registradas.

⁵¹ MAIGA, Mariame, *Gender/Cultural Dimensions of vulnerability to food security in HIV/AIDS context*, {En línea}, FSN FORUM, Junio 2009: Dear Forum members, (fao.org) (última consulta el 22/07/2023).

⁵² Ley de Tierras Aldeanas de Tanzania de 1999 prohibió las prácticas consuetudinarias que implicaban una discriminación para la mujer (y otros grupos) en la propiedad, ocupación o uso de las mismas.

⁵³ La Ley de Alimentación y Nutrición de Uganda definió como grupos “vulnerables” a: “bebés, niños, escolares, mujeres embarazadas y lactantes, ancianos, refugiados, desplazados internos, discapacitados, personas que sufren enfermedades crónicas como el VIH/SIDA, víctimas de conflictos, población rural que vive en condiciones precarias,

Los pueblos indígenas, los niños, niñas, adolescentes y adultos mayores, las mujeres embarazadas y lactantes, las personas privadas de libertad, los desplazados internos, las minorías étnicas, lingüísticas o religiosas o las personas con diversidad funcional, son algunos colectivos⁵⁴ que, bien por su especial sujeción con el Estado o por su situación de vulnerabilidad causada por factores estructurales o externos, requieren en ciertos países y bajo circunstancias una especial protección frente a la inseguridad alimentaria⁵⁵.

(4) Accesibilidad: *La condena del Estado a adoptar las medidas suficientes para asegurar el acceso económico a la alimentación, sea por medio de ayudas sociales u otras medidas estructurales, al no haber velado el Estado por que la población media posea una capacidad financiera suficiente para no solo adquirir una cantidad adecuada de alimentos nutritivos, sino también para satisfacer sus necesidades básicas*⁵⁶.

Se ha de asegurar que el acceso al alimento no arriesgue otras necesidades básicas desde un punto de vista económico, pues tal posibilidad vulneraría no solo el principio de no discriminación, sino que impediría la garantía de un mínimo existencial para las personas afectadas. La gravedad de esta situación se agudiza cuando los que se encuentran en tal necesidad son colectivos vulnerables, especialmente protegidos por algunas constituciones nacionales, tal como muestran algunos pronunciamientos jurisprudenciales⁵⁷.

(5) Accesibilidad: *La restitución de la población afectada en el territorio del que se les ha expulsado. En caso de que el desalojo responda a un interés supe-*

población marginada en zonas urbanas, grupos en riesgo de marginación social y discriminación y cualquier otro grupo que pueda identificarse periódicamente”.

⁵⁴ V.gr. la creación de lugares especiales para amamantar con el fin de favorecer el acceso a la mujer lactante al trabajo; fijar los precios de ciertos productos alimenticios o destinados a ciertos sectores (ej. leche infantil) o crear planes de empleo en zonas de especial precariedad y para las instituciones penitenciarias.

⁵⁵ Ejemplo de esto serían las sentencias del Juzgado de la Niñez y la Adolescencia y de Adolescentes de Guatemala de 2013, donde se condenó al Estado por vulnerar el derecho a la alimentación de cinco menores, entre otros, que padecían de desnutrición aguda, al no haber tomado el Gobierno medidas para acabar con la situación, y las políticas vigentes se habían probado ineficaces. AGUILAR ..., *op. cit.*, pp. 73-74.

⁵⁶ BOJIC BULTRINI, Dubravka, *et al.*, *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación, Libro 1, {En línea}*, FAO, 2010: <https://www.fao.org/3/i0815s/i0815s.pdf>, p. 96. (última consulta el 22/07/2023).

⁵⁷ Medidas para combatir tal desigualdad y conseguir una accesibilidad al alimento equitativa, económica y física serían el establecimiento de un salario mínimo adecuado, así como una seguridad social adecuada y efectiva, e infraestructuras y transporte suficientes. AGUILAR CAVALLO..., *op. cit.*, p. 25.

*rior y esté plenamente justificado, se solicita la adecuada indemnización o la relocalización de los perjudicados en terrenos de igual valor y calidad, opción a elegir por los afectados cuando los mismos practiquen agricultura de subsistencia. Además, se ha de reconocer y respetar los derechos consuetudinarios sobre las tierras ancestrales de los pueblos indígenas o tribales*⁵⁸.

En esta pretensión, se incide en la situación de desposesión por parte del Estado de los medios precisos para producir y abastecer de alimento a la población que los necesita para subsistir. Esta circunstancia se agrava cuando los recursos de los que se desposee son los únicos disponibles para la población, tal como ha manifestado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación con las poblaciones indígenas⁵⁹. Esto no implica que se hayan de prohibir las expropiaciones de terrenos, sino que las limitaciones al ejercicio del derecho a la alimentación han de tener una base legal y estar fundamentadas en un interés general legítimo que las justifique, con una indemnización adecuada o una relocalización en un terreno de valor y calidad similares⁶⁰.

(6) Accesibilidad: *La indemnización estatal por los daños sufridos, y/o la adopción de medidas eficaces en la detención y restitución de la situación anterior, dada la conducta omisiva del Estado, a la hora de impedir conductas de terceros lesivas, dañinas y/o contaminantes para la accesibilidad a la alimentación, al afectar a recursos y medios abastecedores de alimento.*

Se persigue aquí combatir la ausencia o ineffectividad de medidas estatales para frenar actividades dañinas para el derecho a la seguridad alimentaria al afectar a los recursos o medios proveedores de alimento, teniendo siempre en cuenta la dimensión cultural y las necesidades de los consumidores de que se trate. Es aquí donde se observa la interdependencia que existe entre el derecho a la alimentación y otros derechos como el disfrute de un ambiente sano o el agua, y la obligación del Estado en la protección del ejercicio del derecho a la alimentación frente a violaciones provenientes de terceras personas, grupos o empresas⁶¹.

⁵⁸ La conflictiva Ley de Tierras Comunales de 2004 de Sudáfrica buscaba asegurar los derechos sobre determinadas tierras de comunidades y personas que padecían de inseguridad en su propiedad fruto de prácticas discriminatorias pasadas. BOJIC BULTRINI... *op. cit.*, p. 232

⁵⁹ Caso de la *Comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay* de 2005 donde se condenó al Estado por la vulneración del derecho a la vida del art. 4.1. de la Convención Americana, al no evitar la vulneración del derecho, no garantizar la propiedad comunitaria y “el acceso a sus tierras ancestrales y al uso y disfrute de los recursos naturales (los cuales) están directamente vinculados con la obtención de alimento”.

⁶⁰ BOJIC BULTRINI..., *op. cit.*, p. 100.

⁶¹ RELATOR ESPECIAL SOBRE..., *op. cit.*, p. 21.

Así se ha observado en el histórico caso de la Corte Interamericana de las *Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina* del 2020, en el que se declaró la responsabilidad internacional del Estado por la vulneración del derecho a la alimentación adecuada, a un ambiente sano, al agua y a la participación en la vida cultural, dados los efectos nocivos que tiene la tala ilegal, la ganadería y la instalación de alambrados en el ambiente, que el Estado no pudo frenar⁶².

(7) Disponibilidad: *El establecimiento de controles oficiales y efectivos por las autoridades públicas en las distintas fases de la cadena alimentaria para garantizar y asegurar la disponibilidad de alimentos de calidad; la condena del Estado a adoptar las medidas correspondientes para eliminar los obstáculos existentes en la cadena de producción, distribución, procesamiento, comercialización y venta; la adopción de medidas de vigilancia de las actividades con mayor incidencia en el ejercicio del derecho a la alimentación*⁶³; etc.

Esta dimensión abarca la posibilidad de obtener el alimento de recursos naturales (cultivos, ganadería, pesca o caza), y por sistemas efectivos de distribución, procesamiento y comercialización, estando disponible para la venta y consumo en los mercados.

Según la FAO, los Estados tienen la obligación de garantizar la disponibilidad de una alimentación adecuada y suficiente para las generaciones futuras, considerando factores tales como el crecimiento de la población, el efecto del cambio climático y la disponibilidad de recursos naturales⁶⁴. Así, los fallos o insuficiencias en el nivel de producción alimenticia o en el volumen de existencias y las prácticas comerciales que afecten a la oferta serían vulneraciones del derecho a la alimentación. Asimismo, las políticas alimentarias, agrícolas y comerciales estatales han de ser especialmente prudentes a la hora de conciliar la inversión por la exportación y la apuesta por el cultivo para consumo interno.

(8) Estabilidad: *La restitución de la situación previa del Estado, si se provoca un empeoramiento del estado promedio del derecho a la alimentación en la nación.*

⁶² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Comunidades indígenas miembros de la asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina*, Sentencia de 6 de febrero de 2020.

⁶³ V.gr. minería, explotación de bosques u otros recursos naturales, construcción, la gestión de residuos y contaminantes y la comercialización de productos. BOJIC BULTRINI... *op. cit.*, p. 114.

⁶⁴ RELATOR ESPECIAL SOBRE..., *op. cit.*, p. 5.

(9) Estabilidad: *La adopción de un programa estatal efectivo de garantía del derecho a la alimentación ante situaciones de emergencia nacional, provocadas por sucesos impredecibles o cíclicos.*

La disponibilidad de alimentos ha de sostenerse a lo largo del tiempo para alcanzar un adecuado nivel de seguridad alimentaria. Esta faceta se relaciona, además, con los principios de progresividad y no regresión, por lo que el Estado debe velar por una mejora continua en el derecho a la alimentación o, al menos, por el no empeoramiento de la situación⁶⁵, ya que de lo contrario se vulneraría claramente el indicado derecho. La práctica de esta obligación se dificulta ante situaciones excepcionales de las que puede ser víctima un país, tales como desastres naturales, enfermedades, inestabilidad política o cambios en la economía, las cuales pueden afectar en la estabilidad alimentaria de sus ciudadanos, pero no pueden provocar que el derecho sea efímero o momentáneo, sino que se ha de garantizar su estabilidad y evitar que la inseguridad transitoria adquiera un carácter crónico⁶⁶. Por tanto, es precisamente la estabilidad la que nos permite hablar de un equilibrio alimentario o, mejor dicho, de una auténtica sostenibilidad.

4.2 Pretensiones sobre la *food safety* o inocuidad alimentaria

(10) Adecuación: *Que las empresas, para cumplir y respetar la consumición salubre de los alimentos, previo a la puesta en el mercado de estos, procedan a la realización de un examen por parte de la autoridad competente en cada país sobre las cantidades de pesticidas, fitosanitarios, plásticos y demás componentes dañinos que pueda poseer el producto cuya circulación en el mercado se pretende incorporar, teniendo por finalidad la eliminación de aquellos que, atendiendo a los exámenes practicados, superen la cantidad que se entiende no perjudicial para el ser humano*⁶⁷.

Vinculado al aumento de enfermedades crónicas, o casos agudos de enfermedades de contagio alimentario, tal como apunta la OMS y la OPS, cabe mencionar que existen determinados químicos cuya presencia en los alimentos, así como el exceso respecto de las proporciones recomendadas, resultan de interés, pues su ingesta se torna peligrosa para la salud del consumidor. En

⁶⁵ AGUILAR CAVALLO..., *op. cit.*, p. 25.

⁶⁶ SIMON, George-André... *op. cit.*, p. 8.

⁶⁷ ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD, *Peligros químicos. Inocuidad de alimentos, control sanitario, HACCP, {En línea}*, OMS: https://www3.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=10849:2015-peligros-quimicos&Itemid=0&lang=es#gsc.tab=0 (última consulta el 22/07/2023).

la actualidad, los químicos más ligados con esta problemática son los aditivos alimentarios, contaminantes químicos o toxinas propias de los alimentos.

No obstante, otra problemática de los alimentos es la presencia en los mismos de los coadyuvantes de la tecnología de fabricación (catalizadores, lubricantes, detergentes...), esto es, aquellos productos cuya finalidad no es el consumo directo, pero que, al encontrarse presentes en la elaboración del alimento, acaban formando parte de él.

En suma, un uso torcido o un control ineficaz de estos químicos suponen un riesgo para la inocuidad alimentaria, traduciéndose en el posible padecimiento de enfermedades y en una deficiencia nutricional considerable, debido a la aparición de factores antinutritivos que deberán ser analizados en profundidad por los tribunales civiles, atendiendo a los posibles daños y perjuicios que generen, tanto a los consumidores como al interés público general. Incluso el uso de estos químicos puede falsear la competencia entre empresas cuando su uso abarate el precio de su producción y, por ende, del producto final.

(11) Adecuación: *Que las empresas faciliten que los productos que se encuentren en el mercado cuenten con un medio de fácil acceso para los consumidores, donde se especifique los distintos químicos y procedimientos empleados en el proceso productivo*⁶⁸.

En este sentido, y atendiendo al caso español, el Real Decreto 1334/1999, de 31 de julio, por el que se aprueba la norma general de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios, nada específica sobre la necesidad de informar a los consumidores sobre los distintos químicos presentes en sus productos que puedan causar enfermedades. Asimismo, resulta necesario que los consumidores tengan acceso a un medio dispuesto por la empresa para conocer los distintos elementos de esta índole, así como el proceso productivo y la maquinaria empleada en el mismo, pues, como hemos mencionado, las máquinas utilizan o desprenden determinados componentes que pueden terminar formando parte del producto final. Por ello, debe ser posible ejercitar esta pretensión contra la empresa fabricante incumplidora, ya sea sobre la base de un interés individual, o bien de la protección de la salud pública o de la defensa de una competencia igualitaria y transparente.

(12) Adecuación: *El sometimiento de las empresas productoras, en aras de salvaguardar la inocuidad de los alimentos, a un control periódico y universal*

⁶⁸ Real Decreto 1334/1999, de 31 de julio, por el que se aprueba la Norma general de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios. *Boletín Oficial del Estado*, 202, 24/08/1999. BOE-A-1999-17996.

realizado por una autoridad pública acreditada cuya fecha de realización no será especificada.

Asimismo, se solicita la intervención ciudadana y de otros poderes públicos para incoar la inspección, de forma anónima, por cualquier persona física o jurídica que presente indicios de la comisión de una infracción contra la inocuidad en los alimentos, con el fin último de permitir la condena de las empresas de las que se acredite un funcionamiento incorrecto o insalubre de su proceso productivo. Así, los Estados podrán utilizar como base las leyes nacionales sobre los mecanismos de inspección, investigación y comprobación de los datos fiscales⁶⁹.

5. Conclusión

En la célebre novela *El coronel no tiene quien le escriba* de Gabriel García Márquez, el protagonista, viernes tras viernes, semana tras semana, durante más de quince años, se acercaba a la oficina de correos esperando recibir una pensión que nunca llegaba. Esperaba, aferrado a esperanzas vacías, que no le permitían comer, pero mantenían su alma viva. Esperaba, mientras se alimentaba de ilusiones, pero se moría de hambre. Porque el hambre es el grito silenciado que padecen los menos favorecidos, pero también la enfermedad que ha infectado al Estado y a toda la sociedad, que, viéndola a los ojos, no la han mirado; oyéndola, no han escuchado. Como decía Jorge Debravo, «un millón de niñitos se nos muere de hambre y un silencio se duerme contemplándolos». ¿Acaso puede haber paz en una sociedad con hambre? ¿Se puede hablar de sostenibilidad social, política, económica o ambiental en un mundo sin alimento para su gente? ¿Podemos permitir una sociedad donde el derecho a la alimentación caiga en el silencio y el olvido?

Este prurito es el que nos ha movido a proponer un nuevo modelo procesal, al que hemos denominado *actio mutis*, con el que intentamos dar voz a esta carencia que padecen todos los continentes. Defendemos de esta manera la justiciabilidad efectiva del derecho humano a la alimentación, tanto en su faceta de seguridad alimentaria o *food security*, como de inocuidad o *food safety*. Dicho derecho no debe permanecer en formulaciones teóricas o en el puro nominalismo, sino que los Estados han de luchar para garantizar el acceso al proceso de

⁶⁹ En el caso español se encuentra el Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos. Boletín Oficial del Estado, 213, de 5/09/2007. BOE-A-2007-15984.

aquellas personas que se hayan visto perjudicadas en alguna de las facetas estudiadas en estas páginas⁷⁰.

A tal fin, no solo proponemos la legitimación activa de las personas perjudicadas y del Ministerio Fiscal, sino que apostamos por los cauces más o menos novedosos de los procesos colectivos y la actuación del Defensor del Pueblo, cuyas esencias y orígenes se basan en el bien de la ciudadanía en su conjunto. Además, proponemos el ejercicio de determinadas pretensiones ante los tribunales, que permitan la tutela del derecho a la alimentación en sus distintos aspectos.

En conclusión, buscamos que la *actio mutis* aprenda de los fallos, pero también de los éxitos de los diferentes sistemas jurídicos. Que facilite la defensa del derecho a la alimentación ante los tribunales y permita hablar a aquellos que durante tanto tiempo han permanecido mudos. Que ayude al coronel de García Márquez a recibir finalmente su pensión y a dejar de alimentarse solo de ilusiones. En definitiva, una *actio mutis* que visibilice el hambre en el proceso.

Bibliografía consultada

7º Informe Mundial sobre Crisis Alimentarias de 2022, {En línea}, FSIN. Consultado 22/07/2023: <https://www.fsinplatform.org/report/global-report-food-crises-2023/>

AGUILAR CAVALLO, Gonzalo: *El Derecho a la Alimentación Perspectiva Nacional y Latinoamericana*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021.

BOJIC BULTRINI, Dubravka, et al., *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación, Libro 1, {En línea}*, FAO, 2010. Consultado 22/07/23: <https://www.fao.org/3/i0815s/i0815s.pdf>

BUJOSA VADELL, Lorenzo Mateo, *¿De qué hablamos cuando hablamos de procesos colectivos?*; y ARMENTA DEU, Teresa, *La legitimación en las acciones colectivas*. En: *La Tutela de los Derechos e Intereses Colectivos en la Justicia del Siglo XXI*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020.

COMITÉ DE SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL, *Los efectos de la COVID-19 en la seguridad alimentaria y nutrición: elaboración de respuestas eficaces en materia de políticas para abordar la pandemia del hambre y la malnutrición, {En línea}*, HLPE, 2020. Consultado 22/07/2023: <https://www.fao.org/3/cb1000es/cb1000es.pdf>

⁷⁰ Accesibilidad, disponibilidad, estabilidad y adecuación, asegurando el cumplimiento de las cuatro, la sostenibilidad alimentaria.

La *actio mutis*: Una propuesta para la defensa y la efectividad del derecho a la alimentación

CUMBRE MUNDIAL SOBRE LA ALIMENTACIÓN, {En línea}, FAO, Roma, noviembre de 1996. Consultado 22/07/2023: https://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/anuario/A97/A97-DAMB4.htm#:~:text=La%20Cumbre%20Mundial%20sobre%20la,17%20de%20Noviembre%20de%201996

Derecho Procesal Civil, {En línea}, pg.14. Consultado el 22/07/2023: [DerechoProcesalCivilcompleto-libre.pdf](https://www.derechoprocesal.com.ar/completo-libre.pdf) (d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net)

ESCAJEDO SAN EPIFANIO, Leire, *et al.*, *Derecho a una Alimentación Adecuada y Despilfarro Alimentario*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.

GLOBAL NUTRITION REPORT, *Informe sobre nutrición mundial 2022*, {En línea}. Consultado 22/07/2023: https://globalnutritionreport.org/documents/909/Spanish_Executive_summary_2022_Global_Nutrition_Report.pdf

HUDU WUDIL, Abdulazeez, *et al.*, *Reversing Years for Global Food Security: A Review of the Food Security Situation in Sub-Saharan Africa*, {En línea}, MDPI, 2022. Consultado 22/07/23: <https://doi.org/10.3390/ijerph192214836>

INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS: *Food Security and Armed Conflict*, {En línea}, International Committee of the Red Cross. Consultado el 22/07/2023: <https://www.icrc.org/en/document/food-security-and-armed-conflict>

Las buenas intenciones de Europa no bastan para eliminar la pobreza, asegura experto, {En línea}, NOTICIAS ONU, 29/01/2021. Consultado el 22/07/2023: <https://news.un.org/es/story/2021/01/1487302>

LIN, Hen-I, *et al.*, *Status of Food Security in East and Southeast Asia and Challenges of Climate Change*, {En línea}, MDPI, 2022. Consultado 22/07/2023: <https://doi.org/10.3390/cli10030040>

MAIGA, Mariame, *Gender/Cultural Dimensions of vulnerability to food security in HIV/AIDS context*, {En línea}, FSN FORUM, Junio 2009. Consultado el 22/07/2023: https://assets.fsnforum.fao.org/public/files/36_FS_HIVAIDS/TOPIC_Gender_dimensions_FS_AIDS_context.pdf

OMS, *La OMS acelera el trabajo sobre las metas de nutrición con nuevos compromisos*, {En línea}, 7/12/2021. Consultado el 22/7/2023: <https://www.who.int/es/news/item/07-12-2021-who-accelerates-work-on-nutrition-targets-with-new-commitments>

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA, *Pérdida y desperdicio de alimentos*, {En línea}. Consultado 22/07/2023: [https://www.fao.org/policy-support/policy-themes/food-loss-food-waste/es/#:~:text=En%20todo%20el%20mundo%2C%20un,consumidores%20finales%20\(PNUMA%202021\)](https://www.fao.org/policy-support/policy-themes/food-loss-food-waste/es/#:~:text=En%20todo%20el%20mundo%2C%20un,consumidores%20finales%20(PNUMA%202021))

ORGANIZACIÓN METEOROLÓGICA MUNDIAL, *Informe Estado del clima mundial 2022*.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *Food Safety*, {En línea}, 2020. Consultado 22/07/2023: <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/food-safety>

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *La OMS acelera el trabajo sobre las metas de nutrición con nuevos compromisos*, {En línea}, 2021. Consultado el 22/07/2023: <https://www.who.int/es/news/item/07-12-2021-who-accelerates-work-on-nutrition-targets-with-new-commitments>

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD, *Peligros químicos. Inocuidad de alimentos, control sanitario, HACCP*, {En línea}, OMS. Consultado el 22/07/2023: https://www3.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=10849:2015-peligros-quimicos&Itemid=0&lang=es#gsc.tab=0

PLANCHADELL GARGALLO, Andrea, *Las “acciones colectivas” en el ordenamiento jurídico español (un estudio comparado)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.

REIFARTH MUÑOZ, Walter, *La tutela colectiva de los derechos fundamentales*, Aranzadi, Cizur Menor, 2023.

RELATOR ESPECIAL SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos), *Folleto informativo No. 34: El derecho a la alimentación adecuada*, {En línea}, ONU. Consultado 22/07/2023: [FactSheet34sp.pdf](https://www.unhcr.org/refugees/pdf/FactSheet34sp.pdf) (ohchr.org)

Seguridad Alimenticia. World Health Organization, {En línea}, 19/05/2022. Consultado el 22/07/2023: <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/food-safety>

SIMON, George.-André., *Food Security; definition, four dimensiones, history*, {En línea}, FAO, Roma, marzo 2012. Consultado el 22/07/2023: <https://www.fao.org/fileadmin/templates/ERP/uni/F4D.pdf>

TARODIO SORIA, Salvador, *et al., Alimentación, creencias y diversidad cultural*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015.

UNIDAD PARA EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN, *El Derecho Humano a la Alimentación*, {En línea}, FAO, ONU para la Agricultura y la Alimentación. Consultado el 22/07/2023: [El derecho humano a la alimentación](https://www.fao.org/right-to-food/) (fao.org)

UNIÓN EUROPEA, *Seguridad alimentaria en la UE*, {En línea}. Consultado el 22/07/2023: [Actuación de la UE: seguridad alimentaria](https://ec.europa.eu/food/) | Unión Europea (europa.eu)