



## Asamblea General

Distr. general  
23 de julio de 2001  
Español  
Original: inglés

---

### Quincuagésimo sexto período de sesiones

Tema 131 c) del programa provisional\*

### **Cuestiones relativas a los derechos humanos: situaciones relativas a los derechos humanos e informes de relatores y representantes especiales**

## **El derecho a la alimentación**

### **Nota del Secretario General\*\***

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General un informe preliminar sobre el derecho a la alimentación preparado por Jean Ziegler, Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre el derecho a la alimentación, de conformidad con la resolución 2001/25 de la Comisión de Derechos Humanos, de 20 de abril de 2001, aprobado por el Consejo Económico y Social en su período de sesiones sustantivo de 2001.

---

\* A/56/150.

\*\* El presente informe se presenta el 23 de julio de 2001 con el fin de incluir la mayor cantidad posible de información actualizada.

---

**Informe preliminar del Relator Especial de la Comisión  
de Derechos Humanos sobre el derecho a la alimentación,  
Jean Ziegler**

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción. . . . .	1–14	3
II. Definición del derecho a la alimentación . . . . .	15–36	5
III. El derecho a la alimentación en los conflictos armados. . . . .	37–57	10
IV. El agua potable y el derecho a la alimentación. . . . .	58–71	13
V. El comercio internacional y el derecho a la alimentación . . . . .	72–87	16
VI. Medidas concretas para la adopción de legislación nacional. . . . .	88–103	21
VII. Medidas concretas para la seguridad alimentaria en el plano local. . . . .	104–110	24
VIII. Conclusiones y recomendaciones. . . . .	111–129	26

## I. Introducción

1. En su 56° período de sesiones, la Comisión de Derechos Humanos aprobó la resolución 2000/10, de 17 de abril de 2000, por la que decidió responder cabalmente a la necesidad de adoptar un enfoque integrado y coordinado en la promoción y protección del derecho a la alimentación y nombrar por un período de tres años un relator especial sobre el derecho a la alimentación. La Comisión define en los siguientes términos el mandato del Relator Especial:

“a) [que] Solicite y reciba información sobre todos los aspectos de la realización del derecho a la alimentación, incluida la urgente necesidad de erradicar el hambre, y que responda a esa información;

b) Coopere con los gobiernos, las organizaciones intergubernamentales, en particular la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, y las organizaciones no gubernamentales para la promoción y realización eficaz del derecho a la alimentación, y formule recomendaciones apropiadas sobre la realización de ese derecho, tomando en consideración la labor ya realizada en esta esfera en todo el sistema de las Naciones Unidas;

c) Identifique los problemas nuevos relacionados con el derecho a la alimentación que se planteen en todo el mundo.”

2. El 4 de septiembre de 2000, el Presidente de la Comisión designó al Sr. Jean Ziegler (Suiza) Relator Especial. El Relator Especial presentó posteriormente su primer informe a la Comisión en su 57° período de sesiones<sup>1</sup>.

3. En su resolución 2001/25, de 20 de abril de 2001, la Comisión tomó nota con reconocimiento del informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación y encomió al Relator Especial por su valiosa labor en la promoción del derecho a la alimentación; confirmó el mandato del Relator Especial contenido en la resolución 2000/10 y le pidió que prestase atención a la cuestión del agua potable, teniendo en cuenta la interdependencia de esta cuestión con el derecho a la alimentación; alentó al Relator Especial a que incorporase una perspectiva de género en las actividades relacionadas con su mandato, y le pidió que presentase a la Asamblea General en su quincuagésimo sexto período de sesiones un informe preliminar y que presentase a la

Comisión en su 58° período de sesiones un informe final sobre la aplicación de la resolución.

4. El presente informe se presenta a la Asamblea General en cumplimiento de esa solicitud. En el presente informe, el Relator Especial pide a la Asamblea que reitere la urgencia que reviste hoy la eliminación del hambre y la malnutrición en el mundo. En un mundo más rico de lo que lo ha sido nunca y que puede ya producir fácilmente suficiente alimento para toda la población mundial, todavía hay 826 millones de personas que padecen desnutrición crónica y grave<sup>2</sup>. Muchas personas, especialmente mujeres y niños en los países en desarrollo, todavía padecen lo que la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) denomina “hambre extrema”, ya que su ración diaria es, por término medio, inferior al mínimo necesario para la supervivencia. Es un escándalo que cada año 36 millones de personas mueran como resultado directo o indirecto del hambre y las deficiencias nutricionales y que cada siete segundos un niño en algún lugar del mundo muera de los efectos directos o indirectos del hambre<sup>3</sup>.

5. Según la FAO, la mayor parte de las víctimas del hambre viven en Asia —515 millones, es decir, un 24% de la población total del continente. Sin embargo, si se considera la relación entre el número de víctimas y la población, el África al sur del Sáhara se encuentra en peor situación: allí 186 millones de mujeres, hombres y niños, es decir el 34% de la población de la región, padecen desnutrición permanente y grave. Los países más afectados por el hambre extrema se encuentran principalmente en el África al sur del Sáhara (18 países), el Caribe (Haití) y Asia (el Afganistán, Bangladesh, Mongolia y la República Popular Democrática de Corea)<sup>3</sup>.

6. Desde luego es necesario distinguir entre el hambre y la desnutrición, por una parte, y la malnutrición, por otra<sup>4</sup>. El hambre o la desnutrición implican un aporte insuficiente o, en el peor de los casos una falta total, de calorías. La malnutrición, por otro lado, se caracteriza por la ausencia o insuficiencia de micronutrientes, principalmente vitaminas (moléculas orgánicas) y minerales (moléculas inorgánicas). Esos micronutrientes son indispensables para el funcionamiento de las células, y sobre todo para el sistema nervioso. Un niño, aunque ingiera suficientes calorías, puede sufrir retraso del crecimiento, infecciones y otras discapacidades si carece de micronutrientes<sup>5</sup>. Lo que el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

denomina “hambre oculta” es la desnutrición o malnutrición desde el nacimiento hasta los 5 años de edad, y tiene consecuencias desastrosas: un niño desnutrido o malnutrido en sus primeros años de vida no se recuperará nunca. No podrá superar su retraso y permanecerá discapacitado toda su vida<sup>4</sup>.

7. Los efectos del hambre y la malnutrición son extremadamente graves: el subdesarrollo de las células cerebrales, la mayor vulnerabilidad a las enfermedades, incluido el virus de inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA), las deformidades físicas y la ceguera no son sino algunos de esos terribles efectos<sup>6</sup>. Esos efectos pueden también transmitirse de generación en generación a medida que madres malnutridas dan a luz a niños física y mentalmente retardados que transmiten después esos problemas a sus propios hijos<sup>7</sup>. Cada año, decenas de millones de madres gravemente malnutridas dan a luz a decenas de millones de niños gravemente afectados; Régis Debray ha calificado a esos niños como “crucificados al nacer”<sup>8</sup>. Ello conduce a un círculo vicioso de pobreza y subdesarrollo. Las consecuencias del hambre y la malnutrición afectan, pues, a la posibilidad misma de que un país pueda desarrollarse<sup>9</sup>.

8. Como escribe McGovern en su libro “The Third Freedom: Ending Hunger in Our Time”<sup>10</sup>:

“Entre los hambrientos del mundo, 300 millones son niños en edad escolar. No sólo tienen que soportar el acoso del hambre, sino que su malnutrición les lleva también a la pérdida de energía, la falta de atención y la vulnerabilidad a todo tipo de enfermedades. Los niños hambrientos no pueden aprovechar bien la escuela, suponiendo que puedan asistir a ella. El hambre y la malnutrición durante la infancia pueden retrasar el crecimiento del cuerpo y de la mente para toda la vida. Nadie puede siquiera aventurar una cifra de la gran cantidad de niños mayores y adultos cuyas vidas han quedado dañadas por la malnutrición en su etapa fetal o como recién nacidos.”

9. Al igual que sucede con los alimentos sólidos, millones de personas de todo el mundo padecen escasez de agua potable. Citemos algunas estadísticas: más de 1.000 millones de personas no están conectadas a una red moderna de abastecimiento de agua; unos 2.400 millones de personas no disponen de sistemas aceptables de saneamiento; cada año se registran en el mundo 4.000 millones de casos de diarrea, de los que

2,2 millones provocan la muerte, la mayoría de las veces de niños<sup>11</sup>. Ello se debe a que los alimentos de los niños, incluida la leche en polvo, se mezclan con agua en malas condiciones. Esa interrelación entre los alimentos y el agua es la razón de que se haya incluido el agua como un componente del derecho a la alimentación.

10. A diferencia de lo que sucede con una hambruna, la escasez de alimentos y la malnutrición crónicas pasan casi inadvertidas, aunque también afectan a las vidas de muchos millones de personas. Son pocas las medidas reales que se adoptan para hacer frente a esa tragedia silenciosa. En 1974, en la Conferencia Mundial de la Alimentación, los Estados se comprometieron a erradicar el hambre en el plazo de un decenio. Ese objetivo no se alcanzó. Más de 20 años después, en 1996, en la Cumbre Mundial de la Alimentación los Estados se comprometieron a reducir a la mitad el hambre en el mundo para 2015 y reafirmaron el derecho a la alimentación. Algunas personas se muestran muy preocupadas porque tampoco se alcance ese objetivo<sup>12</sup>. Es un escándalo que el hambre persista hoy en el mundo. Por consiguiente, es urgente que el derecho a la alimentación se haga realidad mediante la aplicación de legislación en los planos nacional e internacional.

11. En el 57º período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, celebrado en 2001, y durante el período que abarca el presente informe, el Relator Especial mantuvo una estrecha relación de trabajo con algunas organizaciones internacionales y entidades de las Naciones Unidas, en particular la FAO, el Programa Mundial de Alimentos (PMA), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Oficina del Coordinador de Asuntos Humanitarios, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). El Relator Especial ha tratado también de establecer relaciones con los comités encargados de supervisar la aplicación de los tratados internacionales, especialmente el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y del Comité de los Derechos del Niño.

12. Además, el Relator Especial disfrutó de la cooperación de las siguientes organizaciones no gubernamentales: Acción contra el Hambre (Francia), Por el Derecho a Alimentarse (FIAN, Alemania), Alianza Mundial para la Nutrición y los Derechos Humanos

(Noruega), Antenna (Suiza), Servicio Internacional para los Derechos Humanos (Suiza) y el Instituto Internacional Jacques-Maritain (Roma). Además, algunas organizaciones no gubernamentales de ámbito nacional que trabajan en la esfera de los derechos humanos enviaron al Relator Especial informes sobre casos concretos en los que solicitaban su intervención; tras estudiar esos casos, el Relator Especial decidió presentar algunos de ellos a los gobiernos interesados.

13. Del 12 al 14 de marzo de 2001, el Relator Especial participó en Bonn en la Tercera Consulta de expertos sobre el derecho a la alimentación, centrada en los mecanismos de ejecución a nivel de los países, organizada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y acogida por el Gobierno de Alemania. El objetivo general era intercambiar experiencias nacionales y avanzar en el conocimiento de la operacionalización del derecho a la alimentación como parte de una política de desarrollo basada en los derechos. En su resolución 2001/25, la Comisión tomó nota con interés del informe de esa reunión<sup>13</sup>.

14. El Relator Especial ha establecido, como cuestión prioritaria, una relación de trabajo con la Unión Interparlamentaria con el fin de fomentar la adopción de legislación nacional sobre el derecho a la alimentación. La Unión Interparlamentaria es una poderosa organización internacional de parlamentarios de más de 141 parlamentos nacionales de todo el mundo que se reúnen periódicamente para trabajar en asuntos de interés internacional, derechos humanos y democracia. A juicio del Relator Especial, el establecimiento de esa colaboración con la Unión Interparlamentaria es esencial para fomentar la adopción de legislación nacional sobre el derecho a la alimentación. Esa colaboración llegará a los miembros de los parlamentos de muchos países y tendrá un efecto multiplicador con importantes efectos a nivel nacional. La Unión Interparlamentaria ha accedido a colaborar con el Relator Especial y examinará la cuestión del derecho a la alimentación en la 106ª Conferencia Interparlamentaria, que se celebrará en Uagadugú del 9 al 14 de septiembre de 2001 bajo los auspicios de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible.

## II. Definición del derecho a la alimentación

15. En la presente sección se exponen brevemente los instrumentos internacionales más importantes que constituyen la base jurídica del derecho a la alimentación. Pese a las numerosas disposiciones jurídicas que protegen el derecho a la alimentación, aún no se conoce con profundidad lo que significa el derecho a la alimentación. En esta sección se trata, pues, de profundizar en el conocimiento del derecho a la alimentación y describir las obligaciones de respetarlo, protegerlo y satisfacerlo que entraña el compromiso del derecho a la alimentación.

16. La base jurídica del derecho a la alimentación en la legislación internacional de derechos humanos se expone exhaustivamente en el primer informe del Relator Especial<sup>1</sup>. La disposición más importante figura en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General, anexo), en cuyos párrafos 1 y 2 se expone el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, incluso alimentación, y el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre. El derecho a la alimentación está también muy estrechamente vinculado con el derecho a la vida, protegido en el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (resolución 2200 A (XXI), anexo). El derecho de los niños a la alimentación está también expresamente protegido en el artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño (resolución 44/25, anexo)<sup>14</sup>.

17. En el marco del derecho internacional humanitario hay también normas muy importantes que protegen el derecho a la alimentación en situaciones de conflicto armado. En el primer informe del Relator Especial, el derecho internacional humanitario sólo se trató de forma sucinta, pero en el presente informe se contempla con mucho más detalle en la sección sobre el derecho a la alimentación en situaciones de conflicto armado. Entre los elementos más importantes del derecho internacional humanitario que guardan relación con el derecho a la alimentación pueden citarse las disposiciones por las que se prohíbe, como método de combate, hacer padecer hambre a las personas civiles, se prohíbe atacar o destruir los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil (por ejemplo, artículos alimenticios, zonas agrícolas, suministros de agua potable), se prohíbe el desplazamiento forzoso de la población (que

afecta el acceso a la tierra y los alimentos) y se establecen normas sobre la asistencia humanitaria y de socorro (véanse referencias en la sección III *infra*).

18. Así pues, ¿qué significa el derecho a la alimentación? En general, el derecho a la alimentación encarna la idea práctica de que todos deberían disfrutar de un nivel de vida digno, especialmente de suficientes alimentos, tanto en tiempo de paz como en tiempo de guerra. Como todos los demás derechos económicos y sociales, el derecho a la alimentación guarda realmente relación con el respeto a la dignidad humana sobre el que se fundamenta la Declaración Universal de Derechos Humanos. Se trata también de la lucha por lo que el Presidente Roosevelt llamó “Tercera libertad”, estar libre de necesidades y a salvo del hambre<sup>15</sup>.

19. Margaret Thatcher, como Primera Ministra del Reino Unido, gustaba de predicar a los miembros de la iglesia cristiana. El 21 de mayo de 1988, en una alocución titulada “Cristianismo y riqueza” a los miembros de la Iglesia de Escocia, proclamó: “El que no trabaje, que tampoco coma”.

20. Estaba citando una carta del apóstol San Pablo a los cristianos de Tesalónica, en un mundo muy distinto del mundo en el que vivimos hoy. El exhorto de la Sra. Thatcher supone condenar al hambre a muchas personas en un mundo en que el modelo económico dominante, el capitalismo, deja como secuela masas de desempleados, especialmente en los países en desarrollo. Según la OIT, hay 900 millones de seres humanos que no tienen un empleo digno o están permanentemente desempleados. Según el Director General de la OIT, la economía mundial no crea suficientes empleos y la mundialización ha tenido como resultado un extraordinario crecimiento de las desigualdades entre los países<sup>16</sup>. Son casi 1.000 millones de personas las que no pueden encontrar un empleo para pagar sus alimentos, y muchas otras las que no ganan suficiente en los empleos que tienen para adquirir suficientes alimentos para sus familias, incluso si trabajasen todas las horas del día y de la noche. El enfoque neoliberal de la Sra. Thatcher es totalmente inadecuado para hacer frente a la tragedia del hambre.

21. El compromiso con el derecho a la alimentación supone que los gobiernos asuman obligaciones para garantizar que en todo momento todos estén libres del hambre. El derecho a la alimentación no significa exactamente que todo ser humano hambriento o malnutrido sea víctima de una violación de los derechos

humanos. Esas violaciones solamente tienen lugar cuando el gobierno de un país incumple sus obligaciones de respetar, proteger y satisfacer el derecho a la alimentación. Sin embargo, el incumplimiento de esas obligaciones por parte de los gobiernos es a menudo el principal motivo de la persistencia del hambre y la malnutrición. Al contraer un compromiso con el derecho a la alimentación, mediante la ratificación de los convenios internacionales pertinentes, los gobiernos se comprometen a respetar, proteger y satisfacer el derecho a la alimentación y eso significa que deben responder ante su población de la violación de esas obligaciones de respetar, proteger y satisfacer el derecho a la alimentación.

22. La definición del derecho a la alimentación que utilizó el Relator Especial en el párrafo 14 de su primer informe<sup>1</sup> es la siguiente:

“El derecho a la alimentación es el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en 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 que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna.”

23. En la definición se trata de captar la dimensión de sufrimiento humano que está ausente de muchas descripciones oficiales de la inseguridad alimentaria: la angustia intolerable, lacerante, que tortura a todo ser hambriento desde que se despierta. ¿Cómo podrá, en el día que comienza, alimentar a su familia, asegurar la subsistencia de sus hijos y alimentarse a sí mismo? Esa angustia es tal vez más horrible aún que el sufrimiento psicológico y los múltiples dolores y enfermedades que padece un cuerpo desnutrido.

24. Sin embargo, se ha tenido cuidado de incluir en esa definición los elementos importantes de la definición de la seguridad alimentaria. Está estrechamente vinculada con la definición que figura en el primer párrafo del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996:

“Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana”.

Es importante comprender que los parámetros de la seguridad alimentaria varían con la edad y otros factores, pero hay algunas normas internacionalmente aceptadas: en el momento del nacimiento el lactante necesita 300 calorías al día; entre las edades de 1 y 2 años, 1.000 calorías al día; a los 5 años, los niños necesitan 1.600 calorías. Para renovar cotidianamente su fuerza vital, el adulto necesita entre 2.000 y 2.700 calorías, según la región en que habite y el trabajo que realice<sup>17</sup>. Así pues, la comprensión de la seguridad alimentaria es fundamental para entender el derecho a la alimentación, por cuanto nos hace comprender las normas mínimas que se consideran necesarias.

25. La definición está más próxima aún a la definición del derecho a la alimentación adoptada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Se trata del más importante órgano internacional al que se ha confiado la vigilancia de la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El Comité elaboró la definición más completa del derecho a la alimentación en su Observación general No. 12 aprobada en mayo de 1999<sup>18</sup>.

26. Hay tres niveles diferentes de obligaciones: las obligaciones de respetar, proteger y satisfacer. En la Observación general se esbozan también esos tres niveles de obligaciones jurídicas del derecho a la alimentación<sup>19</sup>. La obligación de respetar el derecho a la alimentación es de hecho una obligación negativa, puesto que supone un límite del ejercicio del poder por el Estado que pudiera amenazar el acceso de la población a los alimentos. La obligación de proteger exige que el Estado desempeñe una función activa en la regulación de los agentes no estatales, incluidas las empresas o personas que supongan una amenaza para el derecho de otros a la alimentación. La obligación de satisfacer es una obligación de carácter positivo, puesto que significa que el gobierno debe tratar activamente de localizar a los grupos vulnerables y poner en práctica políticas para mejorar el acceso de esas personas a una alimentación suficiente y fomentar su capacidad de conseguir alimentos por sí mismos. Como último recurso, tal vez sea necesario proporcionar asistencia directa cuando las personas no puedan acceder a una alimentación suficiente por causas que escapen a su control. Como ejemplos de esas obligaciones pueden citarse.

#### **Obligación de respetar**

27. La obligación de respetar significa que el gobierno no debe privar arbitrariamente a las personas del

derecho a la alimentación, o dificultar su acceso a los alimentos. Se produciría una violación de la obligación de respetar si, por ejemplo, el gobierno desalojara o desplazara arbitrariamente a las personas de su tierra, especialmente si la tierra es su medio básico de subsistencia. También se produciría una violación si el gobierno suprimiese las disposiciones relativas a la seguridad social sin asegurarse de que las personas vulnerables dispongan de medios alternativos para alimentarse, o si el gobierno introdujese conscientemente sustancias tóxicas en la cadena alimentaria, puesto que el derecho a la alimentación entraña el acceso a alimentos “libres de sustancias nocivas”. En situaciones de conflicto armado, significaría que el gobierno y demás grupos armados no deben destruir los recursos productivos y no deben bloquear, retrasar o desviar los alimentos de socorro destinados a la población.

#### **Obligación de proteger**

28. La obligación de proteger significa que el gobierno debe promulgar leyes para evitar que personas u organizaciones poderosas conculquen el derecho a la alimentación. El gobierno debe también establecer órganos para investigar y proporcionar recursos eficaces si se viola ese derecho. Por ejemplo, si el gobierno no interviene cuando una persona poderosa desaloja a otros de su tierra, ese gobierno estará incumpliendo la obligación de proteger el derecho a la alimentación. El gobierno estaría incumpliendo también esa obligación si no adoptase ninguna medida en el caso de que una empresa contaminase el abastecimiento de agua de una comunidad. Para proteger el derecho a la alimentación, el gobierno también podría tener que adoptar medidas si se negase a las personas el acceso al trabajo por motivos de sexo, raza u otras formas de discriminación. También tendría, por ejemplo, que promulgar leyes para proteger a los consumidores frente a productos alimenticios peligrosos o frente a medios de producción insostenibles. Ello podría incluir la introducción del rotulado de los alimentos o de legislación sobre la utilización de plaguicidas.

#### **Obligación de satisfacer**

29. La obligación de satisfacer significa que el gobierno debe adoptar medidas positivas para individualizar a los grupos vulnerables y aplicar políticas para velar por que tengan acceso a una alimentación suficiente facilitando su capacidad de alimentarse por sí mismos. Ello podría significar el mejoramiento de las

perspectivas de empleo mediante la introducción de un programa de reforma agraria para los grupos que carecen de tierra o el fomento de posibilidades de empleo alternativas. Podría incluir también, por ejemplo, programas de reparto gratuito de leche en las escuelas para mejorar la nutrición de los niños. La obligación de proveer va más allá de la obligación de facilitar, pero sólo aparece cuando la seguridad alimentaria de las personas se ve amenazada por motivos ajenos a su voluntad. Como último recurso, puede ser necesaria la prestación de asistencia directa mediante redes de seguridad, como los sistemas de cupones para cambiar por alimentos o disposiciones de seguridad social para garantizar que las personas estén a salvo del hambre. El gobierno estaría incumpliendo su obligación si dejara que su población padeciese hambre cuando se encuentra en una situación desesperada y no dispone de medios para remediarla. La petición de ayuda humanitaria internacional por parte de un Estado, cuando no está de por sí en condiciones de garantizar el derecho a la alimentación de su población, emana también de esta tercera obligación. Los Estados que, por negligencia u orgullo nacional mal entendido, no formulen esa petición, o la retrasen deliberadamente, estarán incumpliendo esa obligación.

30. En su primer informe, el Relator Especial examinó el caso de la hambruna que asoló la República Popular Democrática de Corea, una hambruna que en el decenio de 1990 supuso la muerte de una proporción de la población que se estimó entre el 12% y el 15%. El Relator Especial encomió los esfuerzos del PMA y de las organizaciones no gubernamentales que trataron de llevar socorro a la población de la República Popular Democrática de Corea, pero observó la preocupación de algunas de esas organizaciones por que el Gobierno estaba desviando la ayuda. El 21 de junio de 2001, el Director Ejecutivo del PMA envió una carta al Relator Especial para hacer algunas aclaraciones en relación con los párrafos 30 y 78 de su primer informe. Según esa carta, el PMA y varias organizaciones no gubernamentales habían emprendido esfuerzos masivos por acceder a la población que necesitaba alimentos. El PMA y sus asociados sólo trabajaban en regiones a las que podían tener acceso para evaluar las necesidades y supervisar la distribución de los alimentos a los que los necesitaban. El programa del PMA en los países estaba expresamente concebido para evitar el desvío de la ayuda y el PMA y sus asociados aplicaban los mismos criterios: si no se disponía de acceso, no se prestaba asistencia. Sin embargo, el PMA señaló que, aunque se habían conseguido algunos avances, todavía se les

negaba el acceso y la posibilidad de llevar a cabo las actividades de supervisión en varias zonas de la República Popular Democrática de Corea.

31. El Relator Especial contestó al Director Ejecutivo del PMA el 22 de junio de 2001 acogiendo con agrado la aclaración del PMA y los progresos conseguidos en la negociación del acceso a determinadas zonas de la República Popular Democrática de Corea. Se refirió a la declaración de consenso del 30 de marzo de 2001 firmada por varias entidades de las Naciones Unidas, donantes y organizaciones no gubernamentales que estaban trabajando en el país. Según esa declaración, quedaba mucho por hacer para que las condiciones de trabajo se considerasen satisfactorias, especialmente si la asistencia prestada en el marco del programa había de pasar a apoyar la rehabilitación y el desarrollo sostenible. El Relator Especial dijo también que la información que figuraba en su informe anterior se había basado en documentación detallada que abarcaba únicamente el período comprendido entre 1995 y 2000, no la situación actual. El documento clave, titulado “The dysfunctioning of food aid in North Korea”, preparado por organizaciones no gubernamentales, especialmente Acción contra el Hambre de Francia, estaba fechado en febrero de 2000 y únicamente abarcaba el período comprendido entre 1995 y 2000. En el documento se explicaban los motivos para la retirada de Acción contra el Hambre y otras organizaciones no gubernamentales de la República Popular Democrática de Corea. En el momento de concluir su informe a la Comisión de Derechos Humanos, el Relator Especial no tenía motivos para poner en duda esa información. Sin embargo, reconoce los progresos conseguidos por el PMA y sus asociados en la negociación del acceso a las poblaciones que necesitan ayuda y acoge con agrado la importante labor que realiza el PMA.

32. La realización del derecho a la alimentación, al igual que sucede con otros derechos económicos, sociales y culturales, está sujeta a salvedad en la medida en que debe lograrse de forma progresiva y en la mayor medida que permitan los recursos disponibles, según se dispone en el párrafo 1 del artículo 2 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (las negritas son nuestras):

“Cada uno de los Estados Partes ... se compromete a adoptar medidas ... hasta el **máximo de los recursos de que disponga** ... para lograr **progresivamente**, por todos los medios apropiados



... la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.”

33. Esto significa que no se espera que un país pobre pueda garantizar inmediatamente el mismo nivel de prestaciones económicas, sociales y culturales que puede ofrecer un país rico. Sin embargo, hasta el país más pobre está obligado a garantizar el nivel más alto que permitan sus recursos y, como mínimo, un nivel básico mínimo de derechos económicos, sociales y culturales<sup>20</sup>. El concepto de “realización progresiva” no puede utilizarse para justificar la persistencia de la injusticia y la desigualdad. Ese concepto en todo caso exige que los gobiernos tomen medidas para mejorar continuamente la capacidad de la población para alimentarse y eliminar el hambre. Ello entraña también el “principio de no regresión”, que significa que los gobiernos no deben adoptar políticas regresivas que conduzcan al empeoramiento del acceso a los alimentos. Así pues, lo que los gobiernos pueden hacer es adoptar un plan de acción con objetivos concretos y plazos establecidos y vigilar los progresos conseguidos a lo largo del tiempo para evaluar la realización progresiva.

34. Por último, en virtud del derecho internacional, la prohibición de discriminar no está sujeta a la limitación de la realización progresiva. La obligación de no discriminar es un deber inmediato y la discriminación en el acceso a los alimentos 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 social, como se estipula en el párrafo 2 del artículo 2 del Pacto Internacional, no puede justificarse en ninguna circunstancia, incluido el bajo nivel de recursos. El Relator Especial cree firmemente en el principio de que la no discriminación debe aplicarse inmediatamente y no debe estar sujeta a la realización progresiva.

35. El Relator Especial defiende también la justicia-bilidad del derecho a la alimentación. ¿Qué se entiende por “justiciabilidad”? Esencialmente, los derechos justiciables son los que pueden hacerse valer ante los tribunales. Ello significa que las víctimas pueden exigir un recurso judicial por la violación de esos derechos. Actualmente existe un problema en relación con la justiciabilidad por cuanto, al igual que sucede con otros derechos económicos, sociales y culturales, muchas autoridades no los consideran justiciables, a diferencia de los derechos civiles y políticos, a los que se da un rango mucho más alto. Incluso cuando los derechos económicos, sociales y culturales se establecen en las

constituciones nacionales, se los considera a menudo como directrices para los gobiernos, más que derechos individuales que puedan hacerse valer ante los tribunales. Ello es así porque, según se sugiere, el poder judicial no debe tener facultades sobre las políticas y los recursos que son competencia de la rama ejecutiva del gobierno. Sin embargo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado que los tribunales se ocupan ya de muchos asuntos que entrañan consecuencias importantes para los recursos. El Comité afirma también en el párrafo 10 de sus Observaciones generales No. 9 que situar los derechos económicos, sociales y culturales fuera del alcance de los tribunales es arbitrario e incompatible con el principio internacional de que esos derechos son indivisibles e interdependientes con los derechos civiles y políticos.

36. En un reciente curso práctico sobre la justiciabilidad organizado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos<sup>21</sup> se sugirió que se estaban consiguiendo avances en los planos nacional e internacional en lo referente a la justiciabilidad. Nuevos acontecimientos han hecho que los derechos en cuestión se consideren justiciables en varios países, entre ellos Colombia, la India y Sudáfrica, y está comenzando a establecerse la correspondiente jurisprudencia. A nivel internacional, se está dando un nuevo impulso al proyecto de protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que permitiría al Comité recibir comunicaciones de particulares. El Relator Especial opina que la adopción de ese protocolo facultativo fortalecería el reconocimiento y la realización del derecho a la alimentación y acoge con beneplácito la decisión de la Comisión de Derechos Humanos que figura en el apartado c) del párrafo 8 de su resolución 2001/30, de 20 de abril de 2001, de nombrar a un experto independiente que se encargase de examinar la cuestión. El Relator Especial cree también que, al igual que como se establece en la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (resolución 39/46 de la Asamblea General, anexo), el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales debe estar en condiciones de recibir denuncias de cualquier persona cuyo derecho a la alimentación se haya denegado o haya sido violado de cualquier otra forma<sup>22</sup>.

### III. El derecho a la alimentación en los conflictos armados\*

37. En la presente sección se contempla el derecho a la alimentación en situaciones de conflicto armado. En el primer informe del Relator Especial se introdujo el derecho internacional humanitario como un elemento importante del arsenal jurídico para proteger el derecho a la alimentación. Las disposiciones exactas del derecho se explican más abajo y se ofrecen varios ejemplos para ilustrar de qué forma se viola hoy en distintas partes del mundo el derecho internacional humanitario.

38. El CICR, la organización encargada de desarrollar y defender sistemáticamente el derecho internacional humanitario, afirma que los conflictos armados son una de las razones principales de la falta de alimentos y de las violaciones del derecho a la alimentación y, aún así, en el debate internacional sobre el derecho a la alimentación se hacen pocas referencias al derecho internacional humanitario<sup>23</sup>. El CICR aduce que el derecho humanitario cuenta con muchas disposiciones relativas a la protección del acceso a los alimentos en situaciones de conflicto armado y debe, por tanto, contemplarse como un componente esencial del marco jurídico que protege el derecho a la alimentación.

39. Durante las situaciones de conflicto armado, muchas más personas mueren directamente a consecuencia del hambre y la malnutrición que a consecuencia de las balas y las bombas. Las víctimas son, de forma casi inevitable, niños de corta edad, que son extremadamente susceptibles a la malnutrición y son los que más sufren cuando se destruye la seguridad alimentaria. Algunas veces se utiliza el hambre como arma política, cuando se destruyen o envenenan cosechas y se bloquean los suministros de socorro. A veces, se desplaza a las poblaciones de sus hogares con el objetivo expreso de privar a las personas de los recursos para alimentarse. Muy a menudo, se abandona al hambre a los grupos vulnerables —mujeres, niños, prisioneros de guerra, detenidos— que no cuentan con medios para alimentarse.

40. El CICR fue la primera organización en defender sistemáticamente y en desarrollar conceptualmente el derecho humanitario: nacido a raíz de la batalla de Solferino en 1859, el CICR es hoy día el promotor

y guardián de ese derecho. En el plano teórico, hay que mencionar también el papel decisivo que desempeñó Fyodor Fyodorovich Martens, filósofo del derecho y jurisconsulto del Gobierno de Rusia, con ocasión de la Conferencia de la Paz de La Haya de 1899, y por su ayudante, Andréi Mandelstam. Su teoría consistía en que el derecho humanitario tenía sus raíces en la “conciencia del mundo”, llamada también “conciencia pública”, o más concretamente, en la “conciencia de la identidad”, como la definió Ludwig Feuerbach, filósofo alemán, que escribió<sup>24</sup>:

“La conciencia entendida en el sentido más estricto sólo existe para un ser que tiene por objeto su propia especie, su propia esencia. Estar dotado de conciencia es estar dotado de ciencia (y por lo tanto de derechos). La ciencia es la conciencia de las especies. Ahora bien, sólo un ser que tiene por objeto su propia especie, su propia esencia es susceptible de tomar por objeto, en su significación esencial, cosas y seres distintos de uno mismo.”

41. El Convenio de Ginebra para mejorar la suerte de los heridos y enfermos en las fuerzas armadas en campaña, primer Convenio de Ginebra, aprobado en 1864 partiendo de una propuesta presentada por Henri Dunant, fundador de la Cruz Roja, se inspiraba en el principio siguiente: hay que salvar la vida al hombre herido; es vuestro adversario, pero al mismo tiempo vuestro semejante, vuestro ser “idéntico”; hay que alimentar a los prisioneros, darles de beber. La “conciencia del mundo”, que parte de la percepción espontánea de la identidad de todos los seres, exige la protección de los demás como seres humanos<sup>25</sup>.

42. El derecho internacional humanitario es un conjunto de normas establecidas en virtud de tratados o de las costumbres cuya finalidad concreta es resolver problemas humanitarios, como los citados anteriormente, en caso de conflictos armados, sean o no de carácter internacional. La mayor parte de las normas contemporáneas del derecho internacional humanitario están contenidas en los cuatro convenios de Ginebra de 1949 y en los dos protocolos adicionales de 1977. El derecho internacional humanitario incluye también varios tratados por los que se prohíbe o regula el uso de determinadas armas, por ejemplo la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción (“Convención de Ottawa”)<sup>26</sup> de 1997 en virtud de la cual se prohíbe el uso de minas antipersonal. Está previsto que el Estatuto de Roma de la futura Corte

\* La presente sección se basa en conversaciones con el CICR y en su labor y, en particular, en la asesoría de la Sra. Jelena Pejic, a quien el Relator Especial expresa su reconocimiento.

Penal Internacional, aprobado el 17 de julio de 1998<sup>27</sup>, contribuya a una mejor aplicación del derecho internacional humanitario.

43. La finalidad del derecho internacional humanitario es proteger a las personas y los bienes y limitar el uso de determinados métodos y medios de guerra. Su objetivo primordial es proteger a las personas que no toman parte o que han dejado de tomar parte en las hostilidades, como las personas civiles, los heridos o los prisioneros de guerra. Las mujeres y los niños quedan automáticamente amparados como personas que no toman parte en las hostilidades y reciben una protección especial en los convenios y protocolos. En contraste con los derechos económicos, sociales y culturales, el derecho internacional humanitario no está sujeto a la realización progresiva, sino que debe aplicarse siempre de forma inmediata. Se aplica también a los agentes estatales y no estatales y sus normas no pueden derogarse en ninguna circunstancia. Un principio básico es que las partes en un conflicto armado deben distinguir en todo momento entre la población civil y los combatientes, así como entre los objetos civiles y los objetivos militares, y dirigir sus ataques únicamente contra éstos últimos.

44. Aunque en el derecho internacional humanitario no se menciona el derecho a la alimentación como tal, muchas de sus disposiciones están encaminadas a velar por que no se niegue a la población el acceso a los alimentos durante los conflictos. Algunas de esas normas son de carácter preventivo, otras se aplican a la asistencia humanitaria y de socorro cuando falla la prevención y otras en fin se ocupan del acceso a los alimentos de determinadas categorías de personas. Entre las normas preventivas cabe citar la prohibición de hacer pasar hambre a los civiles como método de guerra, la prohibición de destruir cosechas, alimentos, agua y otros objetos esenciales para la supervivencia de las poblaciones civiles, y la prohibición del desplazamiento forzoso.

#### **Hacer pasar hambre a los civiles como método de guerra**

45. Hacer pasar hambre a los civiles como método de guerra está prohibido, tanto en los conflictos que son de carácter internacional como en los que no lo son<sup>28</sup>. Esa prohibición no sólo se viola cuando la denegación del acceso a los alimentos causa la muerte, sino también cuando la población padece hambre por habérsela privado de fuentes o suministros de alimentación. La

prohibición de hacer pasar hambre se desarrolla en disposiciones por las que se prohíben los ataques contra los artículos necesarios para la supervivencia de la población civil o su destrucción, incluidos los alimentos y el agua potable<sup>29</sup>:

“Queda prohibido, como método de combate hacer padecer hambre a las personas civiles. En consecuencia, se prohíbe atacar, destruir sustraer o inutilizar con ese fin los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, tales como los artículos alimenticios y las zonas agrícolas que los producen, las cosechas, el ganado, las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de riego.”

46. En la destrucción física se incluyen la destrucción de cosechas mediante desfoliantes químicos o la contaminación de las reservas de agua. También sería una violación el que las minas terrestres impidan la utilización de las tierras agrícolas. En virtud del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, “provocar intencionalmente la inanición de la población civil como método de hacer la guerra, privándola de los objetos indispensables para su supervivencia ....” se considera un crimen de guerra en un conflicto armado internacional<sup>30</sup>. Un ejemplo ocurrió cuando entre abril de 1992 y junio de 1995 unidades del Ejército Federal de Yugoslavia y de las milicias serbias sitiaron la ciudad de Sarajevo e impusieron un bloqueo de la llegada de alimentos que provocó millares de muertes<sup>31</sup>.

#### **Desplazamiento forzoso**

47. Mediante la prohibición del desplazamiento forzoso de la población se pretende también evitar situaciones de hambre e inanición durante los conflictos armados. El desplazamiento forzoso se prohíbe en virtud del artículo 49 del Convenio de Ginebra relativo a la protección de las personas civiles en tiempo de guerra, de 12 de agosto de 1949, en el que se prohíben los traslados en masa o individuales, de índole forzosa, de civiles en situaciones de ocupación, salvo en casos en que sea necesario para la seguridad de la población o por imperiosas razones militares<sup>32</sup>. En esos casos, la evacuación debe realizarse de forma que se garantice una “nutrición” satisfactoria. Existen disposiciones similares para los conflictos que no son de carácter internacional<sup>33</sup>. El desplazamiento ilícito constituye ahora un crimen de guerra en el marco del Estatuto de la Corte Penal Internacional en los casos de conflicto armado, sea o no de carácter internacional<sup>34</sup>.

### **Socorro y asistencia humanitaria a las poblaciones civiles**

48. Las normas sobre la asistencia humanitaria y de socorro a las poblaciones civiles en situaciones de conflicto armado se contemplan también en el derecho internacional humanitario, aunque son diferentes según que el conflicto armado sea o no de carácter internacional. En el caso de los conflictos armados internacionales, en el artículo 30 del Cuarto Convenio de Ginebra se otorga a las personas protegidas el derecho a dirigirse a las organizaciones humanitarias para solicitar ayuda<sup>35</sup>. En virtud del Convenio, los gobiernos están obligados a permitir el libre paso de determinados artículos para categorías concretas de personas, incluso si esas personas pertenecen a un Estado enemigo. La norma fue redactada teniendo principalmente en cuenta la asistencia humanitaria en situaciones de bloqueo, y exige el libre paso de alimentos esenciales para los niños y las mujeres embarazadas, aunque con condiciones muy estrictas (art. 23). Esa norma se amplió en el párrafo 1 del artículo 70 del primer Protocolo adicional, que se ocupa del socorro a la población civil que esté insuficientemente dotada de suministros, incluidos los alimentos, siempre que las acciones de socorro tengan carácter humanitario e imparcial. Ello está sujeto a la aprobación del Estado, pero esa aceptación se da por supuesta y un Estado no puede rechazar la ayuda salvo por motivos excepcionales. Hay también una serie de disposiciones relativas a la prestación de asistencia de socorro a civiles en territorios ocupados, en el marco del Cuarto Convenio de Ginebra (arts. 55 y 59, párr. 1) y del Protocolo adicional I (arts. 68, 69 y 71). La "Potencia ocupante" tiene el deber de garantizar la alimentación de la población y debe aportar los alimentos necesarios o permitir que se lleven alimentos de socorro si los recursos del territorio ocupado son insuficientes. Impedir la entrega de suministros de socorro es un crimen de guerra que se contempla en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (art. 8, párr. 2 b) xxv)).

49. Por lo que se refiere a los conflictos armados que no son de carácter internacional, en el artículo 3, común a los cuatro convenios de Ginebra, se contempla el derecho de las poblaciones civiles en los conflictos que no son de carácter internacional a ser tratados humanamente (derecho que quedaría conculcado si se les negaran los alimentos) y a recibir ayuda humanitaria. En el segundo Protocolo adicional se amplía esa

protección mediante disposiciones más detalladas (arts. 1, 2, 14 y 18, párrs. 1 y 2).

### **Normas para categorías concretas de personas**

50. En el derecho internacional humanitario se establecen también numerosas normas para categorías concretas de personas. Mediante esas disposiciones se vela por que se mantenga suficientemente abastecidos de alimentos a las personas que no puedan alimentarse por sí mismas y tengan derecho a recibir socorro. En esas categorías están incluidos los prisioneros de guerra, los detenidos y los civiles internados. También existen disposiciones especiales para las mujeres y los niños.

51. En el mundo de hoy hay muchos ejemplos de violaciones de esas disposiciones en demasiados países. El Relator Especial ya ha recibido informes de ese tipo de violaciones en algunos países, entre ellos el Afganistán y Myanmar, así como el territorio palestino ocupado.

52. El Relator Especial ha recibido informes de violaciones en el Afganistán del derecho a la alimentación y de algunas disposiciones fundamentales del derecho humanitario. Entre esas acusaciones cabe citar la destrucción masiva en zonas civiles, donde los civiles han sido objeto de ataques indiscriminados y desplazamiento forzoso. El Relator Especial confía en que podrá llevar a cabo una misión al Afganistán para examinar las acusaciones y evaluar la situación general en relación con la alimentación.

53. En las acusaciones recibidas por el Relator Especial en relación con Myanmar se documentan graves violaciones del derecho a la alimentación por parte del Gobierno. Esas acusaciones se han referido al uso de los alimentos como arma política y como método de guerra contra los insurgentes y contra poblaciones civiles. Se afirma que el desplazamiento forzoso en masa y la reubicación forzosa de la población han supuesto una amenaza para la seguridad alimentaria. Por ejemplo, según información recibida de organizaciones no gubernamentales, desde marzo de 1996 el ejército ha reubicado por la fuerza a más de 300.000 personas procedentes de 1.400 aldeas que abarcan una superficie total de cerca de 18.000 kilómetros cuadrados, a quienes se ordenó a punta de pistola trasladarse a lugares estratégicos de reubicación. Se ha informado de cifras de malnutrición sumamente elevadas tanto en las zonas afectadas por la guerra como en las zonas no afectadas de la zona oriental de Myanmar, especialmente los

estados de Karen, Karenni y Shan, como en la región del Delta. Otras presuntas violaciones del derecho humanitario son la destrucción deliberada de cosechas por las fuerzas armadas del Gobierno y la confiscación de alimentos de personas civiles.

54. El Relator Especial ha recibido también, en información presentada conjuntamente por organizaciones no gubernamentales palestinas, israelíes e internacionales, acusaciones relacionadas con el territorio palestino ocupado. Según esas acusaciones, la escalada de las políticas de cierre y de sitio impuestas por los líderes políticos israelíes y por las autoridades militares de ocupación desde septiembre de 2000 han dificultado o impedido el acceso al agua y a los alimentos. Se ha informado de que esas políticas han resultado en la denegación directa del acceso al agua y a los alimentos de las comunidades sitiadas, especialmente en casos concretos de cierres totales o casi totales —a los que se denomina “toques de queda”— en los que la población queda atrapada en sus localidades y se les impide la circulación. Esos cierres impiden a la población acudir a su trabajo y hacen que los agricultores no puedan trasladarse a campos o mercados distantes. Se aduce que esas políticas están estrangulando la economía palestina y mermando el poder adquisitivo de la población para comprar agua y alimentos. Ha habido también casos de destrucción deliberada de objetos pertenecientes a la población civil. Se informa, por ejemplo, de que en abril de 2001 el ejército de Israel destruyó 2.000 dunams de tierra, junto con los árboles frutales y los pozos de agua que había en ellos, de los que vivían 135 familias.

55. Varias organizaciones no gubernamentales afirman que las políticas de Gobierno israelí han provocado una escasez de alimentos y amenazan con provocar el hambre de los más indigentes y han documentado daños permanentes o prolongados a las necesidades nutricionales de los grupos especialmente vulnerables, en particular los niños y los refugiados. Esas organizaciones corroboran los efectos devastadores de que ha informado la Oficina del Coordinador Especial de las Naciones Unidas en los Territorios Ocupados en un informe publicado en marzo de 2001 sobre los efectos en la economía palestina de los enfrentamientos, las restricciones a la movilidad y los cierres de fronteras: 1° de octubre de 2000 a 31 de enero de 2001. En las acusaciones se sugiere que esas políticas constituyen una violación del derecho a la alimentación en el marco del derecho humanitario, así como de la legislación de

derechos humanos. En las acusaciones se sugiere también que los cierres constituyen un castigo colectivo y una violación de la disposición en virtud de la cual los alimentos no deben utilizarse como instrumento de presión política o económica, como se reiteró en la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial de 1996 y en numerosas resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos. El Relator Especial ha pedido a las autoridades israelíes que le expidan un visado para que pueda llevar a cabo una misión al país para examinar aquellas acusaciones que estén directamente relacionadas con su mandato.

56. Por lo que se refiere al principio de que los alimentos no deben utilizarse como instrumento de presión política y económica, el caso del Iraq es importante. Pocas son las dudas que puede haber de que al someter al pueblo iraquí a un duro embargo económico desde 1991 las Naciones Unidas se han situado en una situación de clara violación de la obligación de respetar el derecho a la alimentación del pueblo del Iraq. Esa es la opinión de, entre otros, Denis Halliday, el Subsecretario General de las Naciones Unidas y también el Coordinador Humanitario para el Iraq<sup>35</sup>, y del Sr. Marc Bossuyt, en su documento de trabajo sobre las consecuencias negativas de las sanciones económicas para el disfrute de los derechos humanos, presentado a la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos en 2000<sup>36</sup>.

57. También se ha señalado a la atención del Relator Especial la situación concreta del prolongado bloqueo unilateral contra Cuba que ejercen los Estados Unidos de América. Hay pocas dudas de que el bloqueo contra Cuba tiene efectos gravemente nocivos en la economía cubana. El Relator Especial está a la espera de que se presenten alegaciones e información detallada antes de examinar todas las consecuencias de esa situación en lo que se refiere al derecho a la alimentación.

#### **IV. El agua potable y el derecho a la alimentación**

58. En la presente sección, la atención se limita a los aspectos del agua que guardan relación directa con el derecho a la alimentación. En su resolución 2001/25, la Comisión de Derechos Humanos amplió el mandato del Relator Especial de forma que incluyese el agua potable como un elemento esencial del derecho a la alimentación y pidió al Relator Especial que prestara atención a la cuestión del agua potable, teniendo en

cuenta la interdependencia de esa cuestión con el derecho a la alimentación. Ello significa que la atención del Relator Especial se centrará principalmente en los aspectos nutricionales del agua potable, aunque también se hace referencia a los aspectos agrícolas del acceso al agua de riego, que están claramente vinculados con la viabilidad de la producción de alimentos y la capacidad de las personas para alimentarse por sus propios medios.

59. Al igual que los alimentos, el agua es esencial para la vida. El agua apta para el consumo es una parte esencial de una nutrición saludable. Tanto la calidad como la cantidad del agua disponible son fundamentales. Las personas no pueden vivir sin una cantidad mínima de agua, tampoco pueden vivir si el agua a la que tienen acceso es de mala calidad y transmite muchas enfermedades. De los 4.000 millones de casos de diarrea que se registran cada año en el mundo, 2,2 millones son fatales, y acarrearán en la mayor parte de los casos la muerte de niños y lactantes. A menudo, ello se debe a que los alimentos de los niños y lactantes, incluida la leche en polvo, se mezclan con agua contaminada. Aún así, la diarrea no es sino una de las muchas enfermedades transmitidas por el agua de mala calidad. Pueden citarse también el tracoma, la bilharziasis, el cólera, la fiebre tifoidea, la disentería, la hepatitis y el paludismo. Muchas de las enfermedades transmitidas por el agua potable de mala calidad se deben a la presencia de organismos patógenos (bacterias, virus y gusanos). La OMS estima que en los países de desarrollo, hasta el 80% de las enfermedades y más de un tercio de las muertes son causadas por el uso de agua contaminada para beber o para preparar los alimentos. En el *Informe sobre la salud en el mundo 1996* de la OMS se afirma que las enfermedades transmitidas por el agua son uno de los principales problemas para la supervivencia en los países más pobres. Cada día mueren niños de corta edad a consecuencia de esas enfermedades fácilmente evitables.

60. En el *Informe sobre la salud en el mundo 1996* de la OMS se indica que más de una quinta parte de la población del mundo carece todavía de acceso a un agua potable segura y asequible y que la mitad de la población del mundo no tiene acceso a sistemas de saneamiento. En el África al sur del Sáhara hay unos 285 millones de personas que no tienen acceso a agua potable, 248 millones en el Asia meridional, 398 millones en el Asia sudoriental y el Pacífico, 92 millones en América Latina y el Caribe y 67 millones en los países árabes, según el *Informe*

*sobre Desarrollo Humano 1999* del PNUD. La escasez de agua afecta tanto a la población de las zonas rurales como a la de las zonas urbanas. En algunas de las ciudades más grandes del mundo, entre el 30% y el 40% de la población no tiene acceso a agua potable, entre las que pueden citarse Buenos Aires, Casablanca (Marruecos), Delhi, El Cairo, Hanoi, Karachi, Manila, México, D.F., Río de Janeiro (Brasil), Seúl<sup>37</sup>, Shanghai y Yakarta. En las zonas rurales, según informa el PNUD, la proporción alcanza el 80% de las personas que viven en los países en desarrollo.

61. En el mundo, el agua está muy desigualmente distribuida entre los países, por motivos naturales y de origen humano. Más del 60% de los recursos hídricos están situados en nueve países (incluidos el Brasil, el Canadá, China, los Estados Unidos, Indonesia y la Federación de Rusia), en tanto que otros 80 países que representan el 40% de la población mundial se enfrentan a una escasez de agua. Las regiones del mundo más afectadas por ese problema son los países de la Península Arábiga, los de la costa meridional del Mediterráneo y varios países de África oriental y meridional. Sus habitantes viven ya en una situación de escasez crónica de agua. El umbral de la escasez de agua potable se ha determinado en 1.000 metros cúbicos (m<sup>3</sup>) por persona y año. Por debajo de los 500 m<sup>3</sup>, la situación se hace crítica y entre los 1.000 y 2.000 m<sup>3</sup> la situación se considera una escasez grave de agua<sup>38</sup>. También es considerablemente desigual el consumo de agua entre los países desarrollados y los países en desarrollo, y el consumo excesivo de los ricos refleja el consumo insuficiente de los pobres.

62. En el mundo moderno, la disponibilidad de agua por persona es inferior en un tercio al nivel de hace 25 años, en parte como el resultado del crecimiento de la población, pero también a causa del gran derroche de agua, el consumo excesivo y la explotación excesiva por la industria y la agricultura. Desde 1970, la cantidad de agua dulce disponible por persona se ha reducido en un 40% y ha descendido hasta los 7.600 m<sup>3</sup> y en 24 países es inferior a los 100 m<sup>3</sup>, lo que se considera escasez sumamente grave de agua, mientras que el consumo de agua por persona se ha multiplicado por seis desde principios del siglo XX<sup>39</sup>. Esto es lo que el vicepresidente del Banco Mundial, Ismail Serageldin, denomina "la bomba del agua"<sup>40</sup>.

63. Con todo, los pobres son los que más padecen la escasez de agua. El acceso al agua apta para el consumo es extremadamente desigual dentro de los países.

En el caso de Sudáfrica, por ejemplo, todavía existen desigualdades y se ha llegado a afirmar que 600.000 agricultores blancos consumen el 60% de los recursos hídricos del país para el regadío, en tanto que 15 millones de miembros de la población negra todavía no disponen de acceso directo al agua potable<sup>41</sup>. Aunque el agua para el regadío es obviamente importante, es fundamental establecer prioridades para satisfacer las necesidades de agua potable como primera medida, así como centrarse en una distribución equitativa. Otras estadísticas sugieren que en la India algunos hogares pobres dedican el 25% de sus ingresos a la adquisición de agua y que los residentes pobres de Lima que no disponen de abastecimiento de agua municipal, pagan a vendedores privados hasta 3 dólares el metro cúbico por baldes de agua a menudo contaminada, en tanto que los más ricos pagan 30 centavos por metro cúbico de agua tratada del abastecimiento municipal<sup>42</sup>.

64. Las organizaciones no gubernamentales y otras entidades han planteado la preocupación de que el acceso al agua de las poblaciones más pobres se ve amenazado por una tendencia cada vez más importante a la privatización de los sistemas de abastecimiento de agua<sup>43</sup>. Esas organizaciones afirman que así no se resolverá el problema de la escasez de agua, sino que simplemente se permitirá a grandes empresas obtener beneficios monopolísticos del precio del agua. El economista Ricardo Petrella escribe<sup>44</sup>: “En esas condiciones, el agua, fuente de la vida, puede convertirse gradualmente en una de las principales ‘fuentes de beneficios’ y una de las últimas esferas de acumulación de capital”.

65. En algunos casos extremos, la privatización priva a las personas del derecho a recoger el agua de lluvia de sus propios tejados. En el caso de Bolivia, por ejemplo, se afirma que el Gobierno, presionado por el Banco Mundial, vendió los recursos públicos de agua a una empresa privada<sup>45</sup>. La empresa anunció inmediatamente la duplicación de los precios del agua, lo que significó para muchos bolivianos que el precio del agua superó al de la comida. Según Maude Barlow<sup>45</sup>, el Banco Mundial favoreció también la concesión de monopolios absolutos a concesionarios privados de los recursos hídricos, lo que significó que era necesario solicitar permisos para acceder a todos los recursos hídricos, incluso los de pozos comunitarios, y los campesinos y pequeños agricultores incluso tenían que comprar permisos para recoger agua de lluvia en sus propias fincas. Las protestas públicas desembocaron en

desórdenes civiles y el Gobierno declaró la ley marcial para controlarlos, pero finalmente derogó la legislación sobre la privatización de los recursos hídricos.

66. En varios otros estudios se ha demostrado que los pobres urbanos tienden a pagar precios más altos que los que están en mejor situación económica y siempre gastan una proporción mayor de sus ingresos en agua. En 1997, los servicios de abastecimiento de agua de Manila, se transfirieron del sector público a dos grupos de empresas privadas. Según Petrella<sup>46</sup>, los pobres subvencionan el agua de los ricos: un grupo vende agua en Manila-Este, la parte más rica de la ciudad, a un precio que es menos de la mitad del precio al que se vende el agua en las partes de la ciudad donde se concentra la población pobre. En Puerto Príncipe los hogares más pobres llegan a gastar el 20% de sus ingresos en agua. En Onitscha (Nigeria), dada la desigualdad de los ingresos, los pobres gastan un 18% de sus ingresos en agua, en tanto que los hogares de ingresos más altos tan sólo gastan en agua el 2% de esos ingresos<sup>47</sup>.

67. El Relator Especial defiende una intensa protección del agua como bien público y señala a la atención el modelo de ordenación del agua del cantón de Ginebra. En virtud de la legislación de ese cantón, los recursos hídricos han sido propiedad del municipio desde el siglo XIX. Una empresa pública gubernamental, denominada Services industriels, está encargada de distribuir el agua entre los hogares y está obligada por la ley a abastecer de agua a todos los habitantes y a velar por su pureza. La empresa no puede cobrar por el uso del agua, puesto que se considera un bien público, pero se le permite cobrar por la prestación del servicio, es decir la infraestructura y el tratamiento del agua.

68. Es evidente que en los países que sufren escasez de agua y tienen tendencia a experimentar sequías, el acceso a los recursos hídricos se hace mucho más complicado, y el Relator Especial tiene previsto contemplar esa cuestión en un informe posterior. El Relator Especial también tiene proyectada una misión al Níger y examinará el problema de la sequía y la desertificación en la región como parte de su estudio sobre el derecho a la alimentación. El Níger ha sufrido sequías periódicas en los últimos años y la desertificación ha avanzado. La producción del sector agrícola y del pastoreo aporta más del 40% del producto nacional bruto (PNB) del país, pero esas zonas agrícolas y pastorales parecen haberse reducido a la mitad a causa de la desertificación. El país cuenta con considerables recursos hídricos, pero su ordenación es inapropiada, especialmente

a causa de dificultades en la extracción del agua subterránea (en la actualidad se utiliza menos del 20% de los recursos de agua subterránea) y la falta de una infraestructura hidráulica apropiada. Más del 48% de la población rural carece de acceso a una cantidad suficiente de agua y en el Níger el agua se percibe cada vez más como una posible fuente de conflictos sociales y políticos<sup>48</sup>.

69. Como mínimo, es necesario abordar los problemas de justicia social para velar por que se mejore el acceso al agua de los más pobres. Pueden incluirse medidas como el mejoramiento del acceso a las aguas subterráneas y una mejor ordenación de los recursos hídricos. En el Níger, por ejemplo, el agua subterránea se encuentra a una profundidad que hace que los métodos y medios financieros tradicionales de las comunidades locales sean insuficientes para cavar pozos. En esos casos, la comunidad internacional podría prestar asistencia para adquirir las tecnologías necesarias. También es mucho lo que puede hacerse con tecnologías simples y de bajo costo. En el caso del agua para el riego, el Relator Especial concuerda con la posición del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) expuesta en su *Informe sobre la Pobreza Rural 2001* de que el modelo de proyectos de regadío en pequeña escala gestionados por los agricultores suele ser la mejor forma de dar a los pobres acceso al agua para el regadío.

70. También es importante establecer puntos de referencia de la calidad del agua para la salud y del acceso al agua. Como ejemplo, aunque el acceso al agua en Sudáfrica aún refleja desigualdades, ese país ha establecido normas para supervisar su evolución progresiva. El Departamento de Recursos Hídricos de Sudáfrica ha introducido legislación en la que se establece un marco para la utilización equitativa y sostenible, la ordenación y la conservación de los recursos hídricos. En una guía, elaborada conjuntamente con el Departamento de Salud, se establecen puntos de referencia para las normas mínimas relacionadas con la salud para la evaluación de la calidad del agua. También se establecen puntos de referencia en lo que se refiere a los derechos de las personas, y se cuantifica el abastecimiento mínimo de agua en 25 litros por persona y día, disponible a una distancia inferior a 200 metros del hogar, con un caudal no inferior a 10 litros por minuto y un abastecimiento de agua que aporte a la comunidad seguridad en ese aspecto<sup>49</sup>. El establecimiento de esas normas es un primer paso hacia la evolución progresiva.

71. El Relator Especial opina que todos deben tener acceso al agua potable en las mismas condiciones y que el agua para el riego debe estar también a disposición de los campesinos pobres que dependen de sus tierras para alimentarse por sus propios medios. Como componente del derecho a la alimentación, el acceso a un agua apta para el consumo y al agua de regadío básica debe protegerse en el marco de las obligaciones de respetar, proteger y satisfacer el derecho a la alimentación y mediante la cooperación internacional. Ello debe incluir varios elementos, como la reducción de las desigualdades en el acceso al agua en los planos nacional e internacional, teniendo en cuenta los problemas especiales de los países que padecen una escasez grave de agua. La sensibilización pública a nivel nacional e internacional para fomentar la conservación del agua, limitar el consumo excesivo y reducir las pérdidas, las fugas, la contaminación y el despilfarro de agua es también fundamental. El velar por una mejor purificación y almacenamiento y establecer puntos de referencia de la calidad del agua reduciría el riesgo de contraer enfermedades y contribuiría sobremanera a los aspectos nutricionales del agua, como componente del derecho a la alimentación.

## V. El comercio internacional y el derecho a la alimentación

72. La presente sección se centra en comprender por qué tantas organizaciones no gubernamentales afirman que las reglas del comercio internacional son desastrosas para la seguridad alimentaria. En ella se examina la liberalización del comercio internacional y las reglas comerciales que rigen la agricultura para entender de qué forma afectan a la seguridad alimentaria de los más pobres. Se describen a continuación algunas propuestas planteadas en la nueva ronda de negociaciones sobre agricultura de la OMC. En particular, se centra la atención en la propuesta de Noruega de que la agricultura es un caso especial y la seguridad alimentaria debe considerarse como un bien público, así como la propuesta de varios países en desarrollo de que se adopten medidas concretas para proteger su seguridad alimentaria.

73. Muchas organizaciones no gubernamentales afirman que la mundialización y la liberalización del comercio internacional han sido desastrosas para la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación. Aducen que la liberalización de la agricultura, que ha tenido lugar principalmente en los países en desarrollo (en buena



medida en el marco de programas de ajuste estructural más que en el marco de las disposiciones de la OMC), ha hecho aumentar el hambre y la malnutrición en vez de mejorar la seguridad alimentaria. Como escribió Kevin Watkins, de OXFAM, en el periódico inglés *The Guardian* en noviembre de 1996 cuando se celebraba la Cumbre Mundial de la Alimentación organizada por la FAO<sup>50</sup>: “El libre cambio jamás alimentará al planeta, todo lo contrario”.

74. En un reciente informe titulado “Trade and Hunger”<sup>51</sup> se afirma, sobre la base de 27 estudios monográficos realizados en diferentes países, que la seguridad alimentaria basada en el comercio internacional es “más un espejismo que un hecho” para los más pobres de los países en desarrollo. En el informe se afirma que buena parte de la liberalización del comercio agrícola en los países en desarrollo en los últimos 20 años se ha basado en la esperanza de que la producción agrícola de esos países pasaría a cosechas de alto valor para la exportación, lo que les permitiría importar alimentos. Sin embargo, eso no ha sucedido en muchos países, que se han esforzado por encontrar cosechas viables para la exportación a medida que los precios de los productos básicos descendían y esos países se empeñaban en encontrar los fondos necesarios para hacer frente a sus necesidades de importación de alimentos. El comercio internacional no ayuda automáticamente a los países a superar la escasez de alimentos si no disponen de divisas para importar alimentos<sup>52</sup>. Tampoco sirve de ayuda cuando sus agricultores tienen que competir con importaciones subvencionadas de bajo precio. Tanto los productores como los consumidores se ven afectados cuando la liberalización permite a comerciantes sin escrúpulos y monopolios privados pagar bajos precios a los agricultores y cobrar altos precios a los consumidores<sup>53</sup>. El cambio a las cosechas para la exportación también ha alejado la atención de los gobiernos de la agricultura en pequeña escala centrada en la seguridad alimentaria. En Uganda, por ejemplo, el abandono de los cultivos alimenticios locales ha significado que la población dispone de menos alimentos<sup>51</sup>. En el caso de Zambia, incluso el FMI ha reconocido que la liberalización y el ajuste redujeron el consumo de alimentos<sup>54</sup>. En otras palabras, la gente tuvo que esforzarse por encontrar suficientes alimentos para comer. Esos efectos en la vida cotidiana de las personas son los que no se perciben en la imagen de la reforma macroeconómica y las protestas se silencian a menudo mediante una represión violenta.

75. En el Brasil, el cambio hacia una agricultura orientada hacia la exportación ha significado que el país se ha convertido en un importante exportador de alimentos entre los 10 países más importantes del mundo. Con todo, 32 millones de brasileños todavía padecen una malnutrición y una pobreza terribles. Se afirma que ese es el resultado de una gran desigualdad y de la concentración de la propiedad de la tierra<sup>55</sup>. El Relator Especial ha recibido información acerca del Movimiento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), que lleva a cabo una campaña en pro del derecho a la tierra y el derecho a la alimentación mediante la ocupación legítima de tierras calificadas como improductivas, de forma aprobada por la Constitución del Brasil. En un informe, escrito por la Comisión Pastoral de Tierras de la Iglesia Católica y citado en un informe sobre derechos humanos en el Brasil de 2000 preparado por el Departamento de Estado de los Estados Unidos<sup>56</sup>, se afirma que en 1998 fueron asesinados 47 activistas sin tierra del MST, 30 fueron muertos en 1997 y en 1998 se registraron también 35 casos de torturas de activistas de esa organización. En el informe se afirma que el clima de impunidad que disfrutaban los intereses de los terratenientes como resultado del frágil sistema judicial y de la colusión de los intereses políticos locales continúa alentando las violaciones graves de los derechos humanos de los activistas sin tierra. El Relator Especial está gestionando una solicitud ante las autoridades del Brasil para realizar una misión en ese país a fin de poder evaluar la situación general de primera mano.

76. Es obvio que la autosuficiencia alimentaria o las exportaciones de alimentos a nivel nacional no entrañan necesariamente la seguridad alimentaria a nivel de los hogares, especialmente en los países en desarrollo, a menos que la mayor parte de las actividades agrícolas las realicen los agricultores en explotaciones en pequeña escala. En el informe de la FAO sobre el *Estado mundial de la agricultura y la alimentación de 2000* se afirma que la producción local por pequeños agricultores es la mejor forma de velar por la seguridad alimentaria a nivel de los hogares en los países en desarrollo, ya que hace aumentar la disponibilidad de alimentos y proporciona ingresos y empleo. La agricultura en pequeña escala puede ser la única forma de ganarse la vida en muchos países en desarrollo donde son pocas las demás formas de empleo. También se ha afirmado que las pequeñas explotaciones agrícolas no son anticuadas, improductivas e ineficientes, sino que pueden ser más productivas y más eficientes y contribuir más al desarrollo económico que la agricultura industrializada en

gran escala<sup>57</sup>. Sin embargo, la liberalización del comercio agrícola en todo el mundo está dando como resultado una concentración cada vez mayor de la producción agrícola, lo que beneficia a la agricultura en gran escala y a las empresas transnacionales<sup>51</sup>. Ello es especialmente válido en el caso en los países en desarrollo, pero afecta también a las explotaciones familiares en los países desarrollados a medida que la liberalización empuja a su agricultura hacia la industrialización (incluido el mayor uso de la biotecnología) y la concentración (incluido el control de la cadena alimentaria por las empresas). La concentración separa la producción de los centros de consumo y la aleja de la seguridad alimentaria local.

77. Aunque la ayuda alimentaria es imprescindible para proteger el derecho a la alimentación en situaciones de conflicto armado y otros desastres, puede actuar como un incentivo negativo de la producción en los países en que ésta es todavía posible, afectando así el derecho de las personas a alimentarse por sus propios medios. Es necesario velar por que la política de ayuda alimentaria no perturbe la producción local y guarde una relación directa con las prioridades de los países que la necesitan, en lugar de hacerlo con las necesidades de los países donantes de eliminar sus propios excedentes.

78. Como todos los derechos humanos, el derecho a la alimentación se basa en la responsabilidad que tienen los gobiernos de proteger a su población. El derecho a la alimentación prevé que el Estado habrá de promulgar leyes para asegurar que el derecho a la alimentación sea respetado, protegido y satisfecho y, sin embargo, la liberalización reduce la autonomía del Estado para tomar medidas. Cuando la legislación es justa, puede proteger a los débiles. Como escribió Juan Jacobo Rousseau: “Entre el débil y el fuerte, la libertad oprime y la ley libera”.

79. Los países desarrollados todavía tienden a disponer de una mayor autonomía para controlar su seguridad alimentaria a nivel local en comparación con los países en desarrollo. Los países desarrollados han tardado más en liberalizar la agricultura, pese a las disposiciones contenidas en el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC destinadas a equiparar las condiciones en el sistema de comercio agrícola en lo que se refiere al acceso a los mercados, los subsidios a la exportación y el apoyo a la producción nacional<sup>58</sup>. En muchos países desarrollados se ha seguido protegiendo y apoyando la agricultura, en tanto que los países en desarrollo han tenido que liberalizar en el marco de programas de

ajuste estructural (eliminando todo el apoyo en forma de subsidios y reduciendo drásticamente las barreras a la importación de alimentos bastante más allá de lo que se exige oficialmente en el marco de liberalización de la OMC)<sup>59</sup>. Todo esto ha creado condiciones desiguales en las que los subsidios de los países desarrollados actúan como incentivos negativos para la producción agrícola en los países en desarrollo<sup>60</sup>. Además, según las reglas de la OMC, es casi imposible dar marcha atrás en las medidas de liberalización, incluso cuando han tenido un efecto desastroso en la seguridad alimentaria en el plano local.

80. Las organizaciones de la sociedad civil han instado a la OMC a que reconozca en la siguiente ronda de negociaciones comerciales que la legislación de derechos humanos prima sobre la legislación relativa al comercio internacional<sup>61</sup>. Esas organizaciones no gubernamentales afirman que los acuerdos de la OMC han afectado de forma perjudicial a los derechos humanos. Se han achacado al Acuerdo sobre la Agricultura terribles efectos en la seguridad alimentaria y en los medios de vida de los campesinos de los países en desarrollo, puesto que esos países se han visto forzados a liberalizar y a abrir sus mercados sin una liberalización recíproca apreciable por parte de los países desarrollados en lo que se refiere al acceso a los mercados, los subsidios a la exportación y el apoyo a la producción nacional. También ha sido muy criticado el Acuerdo sobre los aspectos de los derechos sobre propiedad intelectual relacionados con el comercio. En particular, se ha expresado la preocupación de que el Acuerdo pudiera aplicarse de forma que limite el acceso de los agricultores campesinos a las semillas que necesitan para replantar. También se ha criticado el Acuerdo por no proteger activamente el patrimonio cultural y los conocimientos indígenas de ser patentados por intereses ajenos<sup>61</sup>. Las organizaciones no gubernamentales también han suscitado recientemente la preocupación de que el acceso al agua se verá afectado desfavorablemente si ésta (el abastecimiento de agua potable) se incluye en el Acuerdo general sobre el comercio de servicios, aunque la OMC expone una opinión contraria en su artículo titulado “The WTO is not after your water” “La OMC no quiere quitarle el agua!”<sup>62</sup>.

81. Es interesante leer algunas de las recientes propuestas que se han sugerido para la nueva ronda de negociaciones sobre la agricultura de la OMC, especialmente la propuesta de Noruega de que la seguridad alimentaria debe considerarse un bien público, y la

propuesta de varios países en desarrollo de que se adopten medidas concretas para proteger su seguridad alimentaria mediante un compartimento de “desarrollo/seguridad alimentaria” en el Acuerdo sobre la Agricultura. La cuestión es sumamente compleja, porque la seguridad alimentaria es importante para todos los países, pero son los países en desarrollo los que se enfrentan al problema más grave, puesto que en esos países es donde la seguridad alimentaria sigue siendo una lucha diaria para muchas familias.

82. En la propuesta presentada por Noruega para la nueva ronda se pide que los compromisos de la OMC se contradigan con la obligación de los Estados de respetar el derecho a la alimentación. En la propuesta<sup>63</sup> se expone (las negritas son nuestras) que:

“La reforma de política de la OMC debe ser compatible con otros compromisos multilaterales pertinentes, como el Convenio sobre la Diversidad Biológica y los compromisos relativos al **derecho a los alimentos**. Desde que las Naciones Unidas aprobaron la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, se han elaborado una serie de instrumentos jurídicos y recomendaciones internacionales referentes a las preocupaciones nutricionales y el derecho a los alimentos, en los que se ha reconocido el derecho fundamental de todas las personas a no padecer hambre y se ha subrayado la responsabilidad del Estado a este respecto.”

83. En la propuesta se afirma también que la seguridad alimentaria es un “bien público”. Se sugiere que el carácter de la agricultura como bien público exige que se mantenga un determinado nivel de apoyo para proteger la producción nacional local, pero se defiende la aplicación de una disciplina más estricta en la producción orientada hacia la exportación. Se trata de una sugerencia concreta para velar por que los subsidios no se utilicen para subvencionar el sector de las exportaciones (para evitar que actúen como incentivo negativo sobre la producción de otros países)<sup>64</sup>:

“Las preocupaciones no comerciales tienen con frecuencia características de bienes públicos. Mientras que los bienes privados se pueden intercambiar en el mercado, las preocupaciones no comerciales suelen tener características de bienes públicos, para los que, por definición, no existen mercados activos. Además, el margen existente para crear un mercado de ese tipo también parece

limitado. Aunque ello es posible en algunos casos, la intervención del Estado puede estar justificada para corregir una atención insuficiente a las preocupaciones no comerciales con características de bienes públicos y para internalizar los factores externos.

A diferencia de lo que ocurre en el caso de la mayor parte de los bienes privados para los que existen mercados internacionales, por lo general no es posible abordar las preocupaciones no comerciales por conducto del comercio, sino que ello debe hacerse mediante la producción agrícola nacional. En cierta medida, la seguridad alimentaria es una excepción, en la medida en que resulta favorecida por la producción nacional y por la existencia de un sistema de comercio previsible y estable. La salvaguardia de las preocupaciones no comerciales presenta variaciones sustanciales entre los países y dentro de ellos, en función de las prioridades nacionales (variaciones desde el punto de vista de la demanda) y el nivel de costos del sector agropecuario de cada país (variaciones desde el punto de vista de la oferta).”

84. El carácter de “bien público” de la seguridad alimentaria se utiliza para justificar un nivel mínimo de producción agrícola nacional en Noruega para garantizar la autosuficiencia parcial (50%), junto con el comercio. Sin embargo, en el caso de los países en desarrollo, el carácter de “bien público” de la seguridad alimentaria puede ser muy diferente. Si la capacidad de todo un país para desarrollarse se dificulta gravemente cuando millones de madres dan a luz a millones de niños física y mentalmente retardados, ¿no serían también un “bien público” el mejoramiento de la nutrición y la reducción de la malnutrición que podrían ayudar a sacar a todo un país de la pobreza?

85. Varios países en desarrollo, a saber, Cuba, El Salvador, Haití, Honduras, Kenya, Nicaragua, el Pakistán, la República Dominicana, Sri Lanka, Uganda y Zimbabwe, han presentado una propuesta en la que se pide un “compartimento de seguridad alimentaria” en el que se reconozcan las necesidades concretas en materia de seguridad alimentaria y la situación especial de los países en desarrollo, aunque no se menciona explícitamente en ella el derecho a la alimentación<sup>65</sup>. En la propuesta se pide que en el marco de ese “compartimento” se concedan exenciones que den a los países en desarrollo mayor autonomía en materia de políticas para proteger la producción de cosechas de alimentos básicos.

Afirman que la seguridad alimentaria es fundamental para la seguridad nacional y proponen un “compartimento de desarrollo” basado en los siguientes objetivos básicos e instrumentos de política que tienen por objeto su consecución:

a) Proteger y mejorar la capacidad de producción nacional de productos alimenticios en los países en desarrollo, en particular de los productos de primera necesidad;

b) Aumentar la seguridad alimentaria y el acceso a los productos alimenticios para todos, especialmente para los más pobres;

c) Crear puestos de trabajo o al menos mantener el empleo existente en las zonas rurales pobres;

d) Proteger de la avalancha de importaciones baratas a los agricultores que ya están ofreciendo un suministro adecuado de productos agropecuarios básicos;

e) Ofrecer flexibilidad para prestar la ayuda necesaria a los pequeños agricultores, especialmente para aumentar su capacidad de producción y competitividad;

f) Poner fin en los países en desarrollo al dumping que representan las importaciones baratas y subvencionadas.

86. Las organizaciones no gubernamentales han sugerido además que se definan las “cosechas de seguridad alimentaria” como las cosechas que producen alimentos básicos en el país de que se trate o que constituyan el medio de vida principal de los agricultores pobres<sup>66</sup>. Por supuesto, seguirá habiendo problemas si los países en desarrollo no pueden permitirse apoyar la producción local de los pequeños agricultores y el proteccionismo de los países desarrollados continúa limitando las oportunidades de acceso a los mercados. Sin embargo, en esa propuesta se sugieren algunas medidas concretas para modificar el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC de forma que se satisfagan las necesidades en materia de seguridad alimentaria de los países en desarrollo y se equiparen las condiciones dispares que existen actualmente. En la propuesta se formulan las siguientes propuestas técnicas de que se incluyan instrumentos que permitan<sup>65</sup>:

a) *Elección de los productos que hayan de liberalizarse.* Todos los países en desarrollo deberían poder utilizar un enfoque basado en una lista positiva para declarar qué productos o sectores agropecuarios quieren someter a las disciplinas del Acuerdo sobre la

Agricultura; es decir, únicamente los productos indicados por los países estarían sujetos a las normas del Acuerdo;

b) *Reevaluación de los aranceles.* Debería permitirse a los países en desarrollo reevaluar y ajustar el nivel de sus aranceles. En aquellos casos en que se haya establecido que las importaciones baratas están perjudicando o amenazan perjudicar a los productores nacionales, debería permitirse a los países en desarrollo incrementar el nivel de sus consolidaciones arancelarias en productos fundamentales para la protección de la seguridad alimentaria. Además, los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) que siguen teniendo crestas arancelarias muy elevadas y una progresividad arancelaria muy pronunciada deberían reducir drásticamente el nivel de sus aranceles, especialmente en el caso de los productos de interés para los países en desarrollo;

c) *Flexibilidad en el nivel de la ayuda interna.* Debería permitirse a los países en desarrollo un 10% adicional en el nivel de ayuda *de minimis*, es decir, aumentar el nivel del 10% al 20%;

d) *Protección contra el dumping.* Debe prohibirse cualquier forma de dumping. Todas las formas de subvenciones a la exportación (directas o indirectas) concedidas por los países desarrollados deben eliminarse inmediatamente;

e) *Competencia frente a los monopolios.* En el examen debe abordarse la política de competencia en la agricultura. Debe ofrecerse a los países en desarrollo un mecanismo de fácil acceso para protegerse y obtener compensación.

87. El Relator Especial opina que en las nuevas negociaciones de la OMC se deben tener en cuenta esas sugerencias de los países en desarrollo y se debe considerar la necesidad de proteger el derecho a la alimentación. El Relator Especial estima que todos los cambios en la esfera de la política económica no deben poner en peligro la vida por causa de la malnutrición, sino garantizar al menos un mínimo básico que respete el derecho a la alimentación y el derecho a la vida. Es necesario prestar más atención para comprender que la liberalización comercial en sí misma no conlleva automáticamente el crecimiento<sup>67</sup>. Es necesario también prestar más atención al nuevo entendimiento del Banco Mundial de que el crecimiento económico no beneficia necesariamente a los pobres, al igual que el crecimiento en sí mismo no hace nada para reducir las desigualdades

preexistentes<sup>68</sup>. La mejor forma de proteger la seguridad alimentaria es la pequeña agricultura, y el Relator Especial defiende los principios de la seguridad alimentaria a nivel local, que se desarrollan con más detalle en la última sección.

## VI. Medidas concretas para la adopción de legislación nacional

88. Como muchos han señalado a lo largo de la historia, ninguna sociedad puede sobrevivir durante mucho tiempo si los fuertes no protegen los derechos de los débiles. En Ginebra, en un muro frente a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, una placa recuerda un verso de Alfonso de Lamartine que figura en sus *Méditations poétiques* de 1841: “La libertad del débil es la gloria del poderoso”<sup>69</sup>.

89. En la presente sección se proponen medidas concretas para avanzar en la aplicación de la legislación nacional sobre el derecho a la alimentación. Los gobiernos que son partes en los instrumentos internacionales que protegen el derecho a la alimentación deben aplicar legislación a nivel nacional. En el mundo, 20 países tienen constituciones que, de forma más o menos explícita y más o menos detallada, hacen referencia al derecho a la alimentación u otra norma relacionada con éste<sup>70</sup>. Una de las normas más explícitas es la que figura en la Constitución de Sudáfrica, en cuya sección 27 se estipula: “Todos tienen derecho a tener acceso a ... suficientes alimentos y agua”. Sin embargo, ningún Estado ha promulgado aún leyes nacionales coherentes que garanticen la protección efectiva del derecho a la alimentación de su población.

90. El Relator Especial defiende la adopción de legislación nacional sobre el derecho a la alimentación para conseguir una mayor protección de ese derecho a nivel nacional. La FAO, ha dado prioridad, acertadamente, al desarrollo conceptual del derecho a la alimentación, considerando la legislación nacional como fundamental y reconociendo que hay una urgente necesidad de investigar los principios y el contenido de una ley marco sobre el derecho a la alimentación<sup>71</sup>.

91. Todos los Estados que son partes en los instrumentos internacionales, incluido el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se han comprometido a adoptar medidas legislativas y a tomar las medidas necesarias para garantizar el goce de ese

derecho. Aunque muchos Estados contarán también con legislación concreta en algunas esferas de interés para el derecho a la alimentación, esas leyes no se reúnen en un esquema global que dé prioridad al derecho a la alimentación en forma de una ley marco. Como sugiere el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Observación general No. 12:

“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. En la ley marco deben figurar disposiciones sobre el fin pretendido; las metas u objetivos que deben lograrse y el marco temporal que se fijará para lograr estos objetivos; los medios mediante los cuales podría conseguirse el fin buscado en términos generales, en especial la colaboración deseada con la sociedad civil y el sector privado y con organizaciones internacionales; la responsabilidad institucional del proceso; y los mecanismos nacionales para vigilar el proceso, así como los posibles procedimientos de recurso. Los Estados Partes al preparar las referencias y la legislación marco deben buscar la participación activa de organizaciones de la sociedad civil.”

92. Existe la concepción errónea de que una “ley marco” se entiende en el sentido de una “ley modelo” normalizada, pero no ocurre así. Es claro que las situaciones económicas, sociales y culturales, y por ende las situaciones nutricionales, tienden a variar sobremanera de un país a otro, y una ley modelo no podría hacer frente a los problemas que experimentan las personas en su vida cotidiana y produciría soluciones legislativas mal adaptadas a los sistemas jurídicos y políticos en diferentes países. Asimismo, sería imposible que una ley modelo incluyera todas las medidas necesarias para establecer la efectividad del derecho a la alimentación, desde los derechos agrarios hasta los derechos de los trabajadores y la protección de los consumidores y la no discriminación.

93. Una “ley marco” tendría un objetivo mucho más limitado y concreto. Como la organización no gubernamental FIAN ha aducido<sup>72</sup>, podría ser un marco global que estipulase el derecho a la alimentación como una prioridad nacional y facilitara un punto de partida para iniciar la armonización y la revisión de diferentes leyes y políticas sectoriales para que todas se ajustasen a las obligaciones que dimanaban del derecho a la alimentación. FIAN sugiere que esa ley marco debe

reafirmar la adhesión del Estado al derecho a la alimentación, exponer el contenido normativo de ese derecho y las obligaciones del Estado de respetar, proteger y satisfacer el derecho a la alimentación y establecer la responsabilidad del Estado de aplicar y hacer progresivamente realidad el derecho a la alimentación mediante la legislación nacional. Para ello sería necesario que se pudieran crear nuevas leyes para colmar las lagunas, revisar las leyes y políticas existentes que están en conflicto con la satisfacción del derecho a la alimentación o la contradicen, mejorar el cumplimiento de la legislación existente e introducir procedimientos en los que se establezca la justiciabilidad del derecho a la alimentación.

94. Así pues, una ley marco no sería un modelo, sino que formaría más bien un marco jurídico integrado bajo el cual deben existir y cohesionarse todas las leyes y las políticas gubernamentales concretas relacionadas con el derecho a la alimentación, inclusive la agricultura, la nutrición, la tierra y el agua. Se basaría en la Observación general No. 12 y tendría en cuenta el Código Internacional de Conducta sobre el Derecho Humano a una Alimentación Adecuada<sup>73</sup>. El establecimiento de los elementos básicos para velar por el cumplimiento de las obligaciones de los Estados de respetar, proteger y satisfacer el derecho a la alimentación tendría que surgir de un análisis claro de los problemas en un país concreto. Como lo ha sugerido el Relator Especial, sería necesario esforzarse para determinar cuáles son los obstáculos que impiden la plena realización del derecho a la alimentación<sup>74</sup>. En un país predominantemente rural, el obstáculo principal podría ser el sistema desigual del derecho a la tierra; en otro caso, podrían ser los ingresos muy bajos de parte de la población (que podrían corregirse mediante un sistema fiscal redistributivo y una reforma agraria), etc. En la legislación marco podrían incluirse algunos elementos básicos, pero sería necesario desarrollarlos mediante la promulgación de nuevas leyes nacionales o la revisión de la legislación existente que proporcionase el marco para iniciativas como estrategias y políticas sobre seguridad alimentaria a nivel local.

95. El valioso trabajo de la organización no gubernamental FIAN sugiere que, a pesar de las diferencias entre los países, pueden encontrarse algunas incoherencias y lagunas en la legislación nacional que son relativamente parecidas en los distintos países. FIAN sugiere que en una ley marco podrían considerarse

los siguientes elementos básicos para la aplicación progresiva del derecho a la alimentación<sup>72</sup>:

a) *Obligación de respetar*. Debe incluir la prohibición del desalojo forzoso de los grupos vulnerables de sus bases de subsistencia; los mecanismos para la compensación en indemnización en caso de desalojos forzosos ya realizados, y revisión de todas las formas de discriminación inherentes en las medidas legislativas y presupuestarias;

b) *Obligación de proteger*. Debe incluir los mecanismos de protección cuando terceras partes desalojen a un grupo vulnerable de sus bases de subsistencia y mecanismos punitivos y de resarcimiento en el caso de desalojos ya realizados; garantía de la seguridad de la tenencia de la tierra y otros recursos productivos; una reglamentación eficaz de los derechos de los trabajadores; garantía de no discriminación contra la mujer en la esfera del trabajo, así como en lo que se refiere a la propiedad de bienes y recursos productivos, y la garantía de respetar los derechos tradicionales de las comunidades indígenas en relación con sus recursos naturales;

c) *Obligación de satisfacer*. Debe incluir la determinación de los grupos vulnerables y las causas de su vulnerabilidad; velar por la aplicación de legislación sobre el sueldo mínimo que debe ser suficiente para adquirir una cesta básica de alimentos; velar por la aplicación de legislación que garantice el mejor uso de los recursos sostenibles para mejorar el acceso a los recursos productivos de los grupos sociales afectados por la malnutrición (por ejemplo, mediante una reforma agraria); velar por la aplicación de legislación que garantice un ingreso mínimo para los grupos sociales afectados por la malnutrición, y velar por la aplicación de legislación que garantice la ayuda alimentaria o apoyo de otro tipo a los grupos amenazados por la malnutrición en situaciones de emergencia;

d) *Medidas concretas que es necesario adoptar*. Reconocimiento de los criterios de realización progresiva al incluir el derecho a la alimentación en la legislación y establecimiento de medidas concretas para lograr la coherencia de la legislación nacional con las obligaciones dimanantes del derecho a la alimentación y conseguir avances a lo largo del tiempo.

96. Sería necesario incorporar en ese marco el elemento de la aplicación progresiva. Sería también necesario añadir otros elementos que contemplasen la nutrición, la seguridad alimentaria, los recursos hídricos y

los muchos otros aspectos relacionados con la alimentación mencionados en el presente informe. Todos ellos deben considerarse en la ley marco sobre el derecho a la alimentación para velar por un tratamiento de carácter global. Podrían entonces concebirse soluciones legislativas concretas, más detalladas, en el marco de esa ley, para garantizar las obligaciones del Estado de respetar, proteger y satisfacer el derecho a la alimentación. Ello podría incluir medidas legislativas en esferas diferentes, entre ellas la tenencia de la tierra, la política agrícola, el acceso a los recursos hídricos, el acceso al crédito, el empleo y los mecanismos de seguridad, la política ambiental, la capacitación en la esfera de la nutrición y la normativa sobre la producción, la calidad y la seguridad de los alimentos.

97. Por lo que se refiere a la aplicación y la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, incluido el derecho a la alimentación, el caso de Sudáfrica es un ejemplo excepcional debido a tres elementos: en la Constitución y en la Declaración de Derechos de Sudáfrica hay un vigoroso compromiso con el derecho a la alimentación; en la legislación de Sudáfrica se entiende que todos los derechos económicos y sociales son justiciables; y se ha puesto en marcha un mecanismo de supervisión que vela por la aplicación y la realización progresiva de esos derechos.

98. En la Declaración de Derechos de Sudáfrica, incorporada en la Constitución de 1996, se establece explícitamente (secc. 27, párr. 1 b)) que toda persona en Sudáfrica tiene el derecho a tener acceso a agua y alimentos suficientes, derecho que está sujeto a una realización progresiva. También recae sobre el Estado una obligación directa de que todos los niños, así como todos los detenidos, tengan derecho a una alimentación suficiente, y esto no está sujeto a una realización progresiva, puesto que se considera que los niños y los detenidos no pueden alimentarse por sí mismos (seccs. 28, párr. 1 c), y 35, párr. 29).

99. Hay también otros muchos derechos conexos, incluido el derecho a tener acceso a una seguridad social, inclusive asistencia social apropiada en el caso de personas que no puedan mantenerse por sus propios medios ni mantener a quienes dependen de ellas (secc. 27, párr. 1 c)). En la sección 25 se regulan también la propiedad, la tenencia y el acceso a la tierra, que es el medio básico de producción de alimentos. En esa sección se afirma que ninguna ley puede permitir la privación arbitraria de la propiedad, y que el Estado debe adoptar medidas legislativas y de otro tipo razonables, dentro

de los recursos disponibles, para fomentar condiciones que permitan a la población tener acceso a la tierra en condiciones de igualdad. El derecho a la igualdad y la prohibición de la discriminación injusta también reviste interés, por cuanto protege el derecho a un acceso igualitario a los alimentos, especialmente para los grupos vulnerables y desfavorecidos<sup>75</sup>. La Constitución exige al Estado (secc. 7, párr. 2) que respete, proteja y satisfaga la realización de todos los derechos que figuran en la Declaración de Derechos, incluidos los de carácter socioeconómico.

100. El derecho a tener acceso a agua y alimentos, al igual que los demás derechos económicos, sociales y culturales que figuran en la Declaración de Derechos, se reconoce como justiciable en la legislación de Sudáfrica, lo que significa que, como sucede con los derechos civiles y políticos, los casos pueden llevarse ante los tribunales y un tribunal puede examinar las medidas adoptadas para hacer realidad los derechos económicos, sociales y culturales. Así pues, el sistema judicial se convierte en un mecanismo para velar por la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales. Un caso llevado recientemente ante el Tribunal Constitucional de Sudáfrica, el caso Grootboom, ha sentado un precedente extremadamente importante en ese contexto<sup>76</sup>, relacionado concretamente con el derecho a una vivienda adecuada. Sin embargo, también reviste interés en el contexto de todos los derechos económicos, sociales y culturales. Aunque esos derechos, incluido el derecho al acceso a alimentos y vivienda, están limitados por una disposición de “realización progresiva” en la Constitución de Sudáfrica, ese caso ha demostrado que esos derechos pueden considerarse justiciables, en el sentido de que los tribunales pueden examinar las medidas adoptadas para su realización progresiva. El Tribunal Constitucional utilizó los criterios de “ser razonable” para examinar la acción u omisión del Gobierno en relación con la realización progresiva de esos derechos dentro de los límites de los recursos disponibles. El Tribunal concluyó que el programa del Gobierno, al no incluir disposiciones para las personas “en necesidad desesperada”, no constituía una medida razonable. Ello significa que en Sudáfrica, aunque no son los tribunales los que definen la política, sí conservan la potestad de examinar si las políticas son “razonables”<sup>77</sup>.

101. También se ha establecido un mecanismo de supervisión para velar por la aplicación y la realización progresiva del derecho a la alimentación. La Comisión de Derechos Humanos de Sudáfrica, por mandato

constitucional, debe informar anualmente al Parlamento acerca de la realización de los derechos económicos y sociales. Ese deber de informar actúa como mecanismo de supervisión de la aplicación de esos derechos y constituye un sistema nacional de presentación de informes. La Comisión de Derechos Humanos tiene potestad para requerir a todos los departamentos competentes del Estado para que presenten información sobre cada uno de los derechos concretos, incluido el derecho a la alimentación, lo que entraña solicitar información sobre la satisfacción de diferentes derechos a distintos ministerios y departamentos gubernamentales, como por ejemplo los departamentos responsables de la agricultura y la salud. La Comisión tiene también potestad para enviar citaciones a esos departamentos gubernamentales si no presentan suficiente información.

102. Se envían cuestionarios concebidos expresamente para supervisar y evaluar las medidas adoptadas por el Estado y los gobiernos locales acerca de derechos concretos (alimentación, salud, educación, etc.) con respecto a sus obligaciones de respetar, proteger y satisfacer cada uno de esos derechos. En los cuestionarios se solicita información, no sólo sobre las medidas legislativas, sino también sobre las medidas políticas, presupuestarias y de supervisión, así como sobre los resultados. También es preciso exponer las medidas adoptadas en favor de grupos vulnerables determinados. El proceso incluye ahora también el uso de indicadores (por ejemplo, nutrición, retraso del crecimiento, tasas de mortalidad, etc.) para evaluar la realización progresiva de los derechos socioeconómicos y poder comparar los avances con los registrados en informes futuros. Mediante una sección sobre medidas presupuestarias se pretende también recopilar datos sobre los recursos disponibles que se asignan para satisfacer diferentes derechos. Esos elementos están encaminados a mejorar la medición de los progresos y garantizar la obligación de los departamentos de rendir cuenta del adelanto de los derechos económicos, sociales y culturales. La Comisión resume posteriormente las respuestas de los organismos del Estado, las analiza y formula recomendaciones para la mejor aplicación de derechos concretos, como el derecho a la alimentación.

103. Así pues, el ejemplo de Sudáfrica supone un estudio monográfico excepcional para analizar la aplicación eficaz y la realización progresiva del derecho a la alimentación. Evidentemente, sería también útil incluir en la ley marco que se ha esbozado anteriormente las disposiciones necesarias sobre el agua y la nutrición.

## VII. Medidas concretas para la seguridad alimentaria en el plano local\*

104. Lo más importante que puede hacerse para eliminar el hambre y la malnutrición es hacer más hincapié en la seguridad alimentaria y los programas nutricionales a nivel local<sup>78</sup>. El comercio internacional no es necesariamente la respuesta<sup>79</sup>, ni tampoco lo es aumentar la producción agregada de alimentos<sup>80</sup>. El problema al que se enfrenta el mundo moderno no es la falta de una cantidad suficiente de alimentos (la FAO estima que el mundo puede ya alimentar al doble de la población existente), sino más bien las disparidades en la disponibilidad de alimentos y las desigualdades cada vez mayores en el mundo entero. Los destacables avances registrados en la agricultura y en la ciencia de la nutrición en los últimos 20 años han sido claramente incapaces hasta ahora de reducir la desnutrición y la malnutrición para las poblaciones más pobres<sup>78</sup>. Se necesita un modelo diferente; uno centrado en la seguridad alimentaria en el plano local.

105. En la presente sección se proponen algunos elementos que los gobiernos podrían aplicar inmediatamente para cumplir sus obligaciones relacionadas con el derecho a la alimentación. La seguridad alimentaria en el plano local significa que deben tomarse medidas concretas en el plano local para combatir los problemas del hambre y la malnutrición. Los gobiernos deben aplicar políticas en el plano nacional, pero también deben velar por que esas políticas se entiendan y se apliquen en el plano local, por conducto de los gobiernos locales y las autoridades comunitarias. Son muchas las pequeñas medidas que pueden adoptarse, a un costo muy bajo. Los costos que entrañan son, desde luego, mucho menores que el costo global de la desnutrición y la malnutrición; por ejemplo, se ha calculado que la malnutrición le cuesta al Pakistán el 5% del producto interno bruto (PIB), y tan sólo la deficiencia de hierro en los niños le cuesta a Bangladesh el 2% del PIB<sup>81</sup>. El hecho de que la causa principal del hambre y la malnutrición sea la pobreza no impide que se adopten medidas eficaces que no son costosas.

106. La seguridad alimentaria en el plano local es cuestión de velar por que toda la población tenga

\* La presente sección se basa en conversaciones sobre la seguridad alimentaria local con Denis Von der Weid, de la organización no gubernamental Antenna, a quien el Relator Especial expresa su reconocimiento.



conocimientos acerca de la nutrición y acceso a una cantidad suficiente de alimentos adecuados, ya sea mediante la obtención de ingresos suficientes o mediante el acceso a pequeñas granjas, parcelas de tierra o huertos y bancos locales de semilla. La organización no gubernamental Antenna sugiere que los compromisos de los gobiernos en el plano internacional deben reflejarse en compromisos en el plano local y en la adopción de medidas por las autoridades locales. Por ejemplo, la India adoptó una política nacional de nutrición en 1993, pero esa política no se pone en práctica en la mayoría de los estados y no son obligatorios los presupuestos para la lucha contra la desastrosa situación en lo que se refiere a la malnutrición infantil. Sin embargo, hay algunos ejemplos de iniciativas locales por parte de los estados, por ejemplo, el de Kerala, donde el gobierno local creó mecanismos para el acceso a la tierra y el establecimiento de puestos de comercio justo para controlar el precio de los alimentos<sup>78</sup>.

107. Es necesario elaborar una estrategia local para la seguridad alimentaria con el objetivo expreso de luchar contra la malnutrición, con su correspondiente presupuesto. Las autoridades locales deben elaborar planes sobre la seguridad alimentaria en el plano local que incluyan los siguientes elementos:

a) *Educación nutricional.* Se trata de un elemento indispensable y que no es costoso. La educación nutricional debe tener en cuenta las costumbres alimentarias locales y adaptarse a las condiciones locales en lo que se refiere a los alimentos. Debe hacer hincapié en la importancia de las calorías, así como de los micronutrientes, centrándose especialmente en la importancia de las vitaminas, los minerales y el yodo;

b) *Almuerzo escolar para todos.* Los programas de distribución de alimentos en las escuelas y en los jardines de infancia son una de las formas más eficaces de luchar contra la malnutrición infantil en las zonas urbanas y rurales. Pueden ir acompañados de huertos escolares para diversificar los nutrientes en las comidas escolares. La logística de la preparación y distribución de las comidas debe descentralizarse a los municipios para que sean más eficientes. El costo de las comidas escolares es bastante inferior al costo final de la malnutrición y es un incentivo eficaz para que las familias que viven en la pobreza extrema envíen a sus hijos a la escuela en lugar de enviarlos a trabajar. Un estudio realizado por investigadores de la Universidad Cornell de los Estados Unidos demuestra también que más de las tres cuartas partes de las muertes relacionadas con la malnutrición están

causadas por una malnutrición leve a moderada, no por su forma aguda. Así pues, los programas nutricionales en los que se dé prioridad a los niños que sufren de malnutrición leve a moderada tendrán un efecto extremadamente amplio. Esa es también la idea que sugiere McGovern cuando escribe<sup>10</sup>:

“Me gustaría ver a los Estados Unidos tomar el liderazgo de la labor en pro de un programa de almuerzos escolares que llegue a todos los niños del mundo. .... En Asia, África y América Latina, dondequiera que hemos experimentado con los almuerzos escolares, hemos visto duplicarse la asistencia a la escuela en un plazo de alrededor de un año; también han mejorado los resultados escolares. Un almuerzo diario es el mejor imán que se haya inventado para atraer niños a la escuela. Este es un hecho muy importante, puesto que de los 300 millones de niños del mundo en edad escolar, 130 millones son analfabetos y no asisten a la escuela”;

c) *Lactancia materna.* Es esencial que las autoridades alienten la lactancia materna como la mejor forma de luchar contra la malnutrición de los recién nacidos. Ello significa que es necesario hacer cumplir el Código Internacional de Comercialización de los Sucedáneos de la Leche Materna de la Organización Mundial de la Salud (OMS) de 1981. Algunos Estados ya cuentan con un código en su legislación nacional; es necesario que eso se extienda. Las autoridades locales deben velar por la difusión del código internacional, incluidas todas las recomendaciones para la protección y promoción de la lactancia materna;

d) *Facilitación de huertos familiares.* En casi todos los lugares del mundo se podría dar a la mayoría de las familias de las zonas rurales que viven en extrema pobreza acceso a unos pocos metros cuadrados de tierra. En las comunas y los municipios urbanos, las organizaciones no gubernamentales y los movimientos comunitarios deben exigir que se facilite tierra para el cultivo de huertos familiares. Esas facilidades existen ya en muchas ciudades y comunidades rurales; deben ampliarse a todas ellas. Deben facilitarse tanto tierra como agua y el valor de esa microproducción depende todavía de algunas condiciones: el acceso a herramientas básicas, en algunos casos un mínimo de capacitación, pero, sobre todo, el acceso a semillas de buena calidad apropiadas para las condiciones locales. Ello significa el establecimiento de bancos de distribución de semillas y la venta de semillas locales a precios

asequibles. Por ejemplo, en el Enfoque Integrado del Desarrollo Barangay para el Mejoramiento de la Nutrición una comunidad rural en Filipinas elaboró una estrategia de seguridad alimentaria que tuvo mucho éxito y mejoró de forma apreciable la nutrición en los hogares;

e) *Vigilancia de los grupos que carecen de seguridad alimentaria.* Las autoridades sanitarias y de bienestar social deben vigilar a nivel local (comunidades, municipalidades, distritos, etc.) el consumo de alimentos en cantidad suficiente y de calidad adecuada para garantizar el crecimiento apropiado de los lactantes y los niños, así como la alimentación de las mujeres, las personas mayores y otros grupos vulnerables;

f) *Otros elementos.* Deben incluirse también elementos relacionados con la seguridad de la tenencia de la tierra, el microcrédito, las cooperativas locales y el acceso al agua. Debe aclararse también la cuestión de la organización del suministro del agua y alimento en casos de desastres naturales, velando por la no discriminación por motivos étnicos, religiosos o de género.

108. La investigación agrícola ha tendido también a centrarse en las cosechas y en métodos de procesamiento y patentes que no favorecen la seguridad alimentaria en el plano local (incluido el Acuerdo sobre los aspectos de los derechos sobre propiedad intelectual relacionados con el comercio de la OMC). Esto puede dar como resultado la eliminación de formas locales de semillas que favorecen la seguridad alimentaria en el plano local. Es urgente que los programas nacionales de investigación se centren en la seguridad alimentaria en el plano local y en el desarrollo de recursos agrarios locales y pequeñas explotaciones, en lugar de centrarse exclusivamente en las exportaciones agrícolas. Es necesario realizar investigaciones sobre semillas locales y plantas tradicionales que beneficien a las poblaciones locales, incluidas las poblaciones indígenas. Dichas investigaciones deben complementarse también con investigaciones sobre mejores formas de almacenamiento y otros elementos importantes para la seguridad alimentaria en el plano local.

109. Para que la seguridad alimentaria en el plano local sea una realidad, también los agentes internacionales tienen que asumir responsabilidades. Ello significa, por ejemplo, que la ayuda alimentaria no debe ser un sustituto de la producción de alimentos local en situaciones donde todavía exista una capacidad productiva

local. Hay también algunas pruebas de una deficiencia estructural entre las entidades de las Naciones Unidas en el sentido de que la forma en que se divide su trabajo puede dar como resultado el que no se aborden el hambre y la malnutrición como un problema integrado. Los cinco organismos que desempeñan funciones decisivas en esta esfera, esto es la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el UNICEF, el PMA, la FAO y la OMS tienden a ejecutar sus propios proyectos, vinculados con su propia especialidad, lo que a menudo redundando en un enfoque muy fragmentado. Es necesaria la integración en el seno de políticas más amplias de erradicación de la pobreza con instituciones como el Banco Mundial y el FMI. Es esencial que esos organismos acuerden una estrategia por países integrada en la que se consideren la desnutrición y la malnutrición de forma global. El Relator Especial reconoce que están comenzando a conseguirse avances en ese terreno mediante el proceso de reforma de las Naciones Unidas que lleva a cabo su Secretario General y los mecanismos de la evaluación común de los países y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

110. Del mismo modo, debe elaborarse legislación nacional basada en una ley marco que establezca la prioridad de la seguridad alimentaria en el plano local y del derecho a la alimentación. Ello proporcionaría una base global sobre la que podrían contemplarse diversos aspectos que van de la seguridad alimentaria, la nutrición y la seguridad de los alimentos al acceso al agua y las redes de seguridad social.

## VIII. Conclusiones y recomendaciones

111. El Relator Especial opina que el genocidio silencioso del hambre es un crimen de lesa humanidad en un mundo que es más rico de lo que lo ha sido nunca y que podría fácilmente alimentar a toda su población. Martin Luther King expresó la esperanza de que un día la palabra “hambre”, al igual que las demás palabras relacionadas con la opresión, desaparecería y podría eliminarse del diccionario para siempre.

112. El hambre y la malnutrición todavía condenan a millones de personas al subdesarrollo y la muerte. Cada siete segundos muere un niño por los efectos directos o indirectos del hambre. Otros millones nacen ciegos, impedidos o mentalmente retrasados. Las posibilidades de que las personas y países enteros realicen su potencial económico quedan irreparablemente dañadas. La

terrible dimensión de sufrimiento humano que tan a menudo falta en muchas descripciones oficiales de la inseguridad alimentaria es la angustia intolerable, lacerante, que tortura a todo ser hambriento desde que se despierta. ¿Cómo podrá, en el día que comienza, alimentar a su familia, asegurar la subsistencia de sus hijos y alimentarse a sí mismo?

113. Como todos los derechos humanos, el derecho a la alimentación se basa en la responsabilidad de los gobiernos de proteger a su población. El derecho a la alimentación exige a los Estados promulgar leyes para velar por que se respete, proteja y satisfaga el derecho a la alimentación. Cuando la ley es justa, puede proteger a los débiles.

114. Deben adoptarse medidas concretas para velar por que la legislación nacional establezca un marco en el que se reconozcan las obligaciones del Estado de respetar, proteger y satisfacer el derecho de su pueblo a la alimentación, en tiempo de paz y en tiempo de guerra. El establecimiento de puntos de referencia en relación con la seguridad alimentaria y la calidad y cantidad del agua es vital para medir y vigilar la aplicación progresiva del derecho a la alimentación a lo largo del tiempo. La legislación internacional de derechos humanos debe complementarse con un derecho internacional humanitario que proteja el derecho a la alimentación en situaciones de conflicto armado. Ello debe incluir la prohibición de hacer pasar hambre a los civiles como método de guerra y el desplazamiento forzoso, así como el respeto de las normas sobre la asistencia humanitaria y de socorro, de forma que la asistencia de socorro no sea bloqueada, desviada o retrasada. El derecho a la alimentación, junto con otros derechos económicos, sociales y culturales, debe considerarse igual en importancia y aplicación a los derechos civiles y políticos.

115. El Relator Especial opina que los aspectos nutricionales del agua deben ser un componente del derecho a la alimentación, puesto que hay millones de personas que padecen enfermedades transmitidas por el agua que podrían erradicarse fácilmente. Como el agua también es esencial para la vida, todos deben tener acceso al agua potable en condiciones de igualdad y los campesinos pobres que dependen de sus tierras para alimentarse deben tener también acceso al agua para riego. Deben incluirse varios elementos, entre los que cabe citar la reducción de la desigualdad en el acceso al agua a nivel nacional e internacional, teniendo en

cuenta los problemas especiales de los países que padecen una escasez de agua grave.

116. El agua debe tratarse como un bien público y debe protegerse mediante servicios públicos apropiados. También es fundamental la sensibilización a nivel nacional e internacional para fomentar la conservación del agua, limitar el consumo excesivo y reducir las pérdidas, las fugas, la contaminación y el despilfarro del agua. Una mejor purificación y almacenamiento y la fijación de puntos de referencia en relación con la calidad del agua reducirían los riesgos de contraer enfermedades y contribuirían sobremanera a los aspectos nutricionales del agua como componente del derecho a la alimentación.

117. El Relator Especial recomienda que se aborden los aspectos nutricionales del agua como parte del derecho a la alimentación, y pide a los gobiernos que garanticen una distribución justa del agua de calidad y en cantidad suficientes, libre de muchas enfermedades fácilmente erradicables y acceso a aquélla.

118. También es necesario examinar las obligaciones comerciales para velar por que no se contradigan con el derecho a la alimentación. Debe revisarse la injusticia del régimen actual y debe darse protección especial a los países en desarrollo, puesto que es en esos países donde la seguridad alimentaria sigue siendo una lucha diaria. En las nuevas negociaciones de la OMC deben tenerse en cuenta las sugerencias de los países en desarrollo y debe considerarse la necesidad de proteger el derecho a la alimentación. Los cambios en la política económica no deben poner en peligro la vida a causa de la malnutrición, sino garantizar cuando menos un mínimo básico que respete al menos el derecho a la alimentación y el derecho a la vida.

119. El Relator Especial recomienda encarecidamente que en las decisivas negociaciones sobre agricultura y otras cuestiones actualmente en curso en la OMC, se tenga especialmente en cuenta la seguridad alimentaria y se garantice que las normas comerciales no entren en conflicto con la legislación internacional de derechos humanos.

120. En la medida en que los programas de ajuste estructural pueden incrementar las desigualdades sociales y excluir a muchos de los hogares más pobres del acceso a necesidades mínimas de alimento, el derecho a la alimentación debe ser un principio rector del proceso de examen de esos programas. De forma análoga, el derecho a la alimentación debe ser un principio rector

de las políticas relacionadas con la pobreza cuando se preparen los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza.

121. El Relator Especial recomienda que, para eliminar el hambre y la malnutrición, se haga mayor hincapié en la agricultura en pequeña escala, la seguridad alimentaria en el plano local y los programas nutricionales. Cualesquiera sean las deficiencias de la situación en un Estado, hay medidas que pueden adoptarse inmediatamente en favor de la seguridad alimentaria en el plano local a un costo muy bajo, incluidos los programas de educación nutricional, los almuerzos escolares para todos, el fomento de la lactancia materna y la facilitación de huertos familiares o pequeñas parcelas de tierra, así como otros elementos relativos a la seguridad de la tenencia de la tierra, el microcrédito, las cooperativas locales y el acceso al agua.

122. En las medidas en favor de la seguridad alimentaria en el plano local se debe aclarar también la cuestión de la organización del suministro de agua y alimentos en caso de desastres naturales, respetando el principio de no discriminación por motivos étnicos, religiosos o de género. También deben ponerse en práctica estructuras de supervisión en el plano local para vigilar el consumo de alimentos en cantidad y de calidad suficientes para garantizar el crecimiento adecuado de los lactantes y los niños, así como la alimentación de las mujeres, las personas mayores y otros grupos vulnerables.

123. Debe alentarse una mayor participación de las autoridades locales en la prestación de servicios y en el acercamiento a los grupos de población que carecen de seguridad alimentaria. La descentralización entraña la asignación de responsabilidad y presupuestos a las autoridades locales, de conformidad con el principio de subsidiariedad.

124. Cada gobierno debe elaborar una ley marco nacional, ajustada a la necesidad de respetar, proteger y satisfacer el derecho a la alimentación, en la que se reconozcan las obligaciones dimanantes de la legislación internacional de derechos humanos y del derecho humanitario internacional, en particular el párrafo 29 de la Observación general No. 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Según recomendó la tercera consulta de expertos sobre el derecho a la alimentación, celebrada en Bonn (Alemania) del 12 al 14 de marzo de 2001<sup>82</sup>, en la estrategia debe prepararse un inventario o lista de esferas en las que es necesaria la reglamentación a nivel nacional, como la garantía

del acceso a los recursos productivos para los que sufren la inseguridad alimentaria y para los grupos vulnerables, incluidos el acceso al agua y la seguridad de la tenencia de la tierra. Además debe llevarse a cabo un examen de la legislación existente para evaluar si está en contradicción con las obligaciones dimanantes del derecho a una alimentación suficiente, o si su aplicación es o no adecuada. Deben ponerse en práctica procedimientos administrativos y judiciales de recurso y restitución para todos cuantos vean conculcado u olvidado su derecho a la alimentación.

125. Los gobiernos deben designar en las administraciones nacionales centros de coordinación sobre el derecho a la alimentación encargados de coordinar el trabajo de los ministerios competentes (agricultura, hacienda, bienestar social, salud y tierra). Como se establece en el párrafo 29 de la Observación general No. 12, los gobiernos deben elaborar indicadores y establecer puntos de referencia que permitan la verificación de los progresos conseguidos en el establecimiento del derecho a la alimentación a nivel nacional.

126. El Relator Especial recomienda que los Estados adopten un código internacional de conducta sobre el derecho a la alimentación como directriz voluntaria encaminada a lograr la seguridad alimentaria para todos, como se pidió en el Objetivo 7.4 de la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria y Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre Alimentación de 1996. La elaboración de esas directrices voluntarias debe figurar en el programa de la reunión de seguimiento de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación que habrá de celebrarse en noviembre de 2001. A ese respecto, debe tenerse presente, como excelente punto de partida, el Código Internacional de Conducta sobre el Derecho Humano a una Alimentación Adecuada, de 1997, redactado y aprobado ya por muchas organizaciones no gubernamentales. La FAO y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos deben seguir desarrollando ese Código, en colaboración con otros organismos y arreglos interinstitucionales competentes.

127. El Relator Especial recomienda que las organizaciones internacionales, inclusive la FAO, el PMA, el FIDA y otras, así como los organismos bilaterales y multilaterales de cooperación para el desarrollo, adopten un enfoque basado en los derechos para su labor en pro de la aplicación del derecho a la alimentación, como se establece en los párrafos 40 y 41 de la Observación general No. 12.

128. Por último, el Relator Especial insta a los Estados a que reconsideren los compromisos que contrajeron en relación con el derecho a la alimentación en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1995 y en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 de reducir a la mitad el número de personas desnutridas a más tardar en 2015. En un momento en que algunos están ya preocupados porque no se llegue a alcanzar esa meta, es urgente que los Estados vuelvan a plantearse las políticas nacionales e internacionales para velar por que se alcance ese objetivo.

129. El genocidio silencioso, cotidiano, del hambre debe terminar.

### Notas

<sup>1</sup> E/CN.4/2001/53.

<sup>2</sup> FAO, *The State of Food Insecurity in the World 2000* (Roma, 2001).

<sup>3</sup> PMA, *World Hunger Map* (Ginebra, 2001).

<sup>4</sup> Antenna, "Malnutrition: un massacre silencieux" (estudio inédito) (Ginebra, 2000).

<sup>5</sup> El hierro y el cinc son esenciales para el desarrollo de la capacidad mental. Los micronutrientes incluyen además otras sustancias, por ejemplo, las enzimas.

<sup>6</sup> Véase, por ejemplo, "Ending Malnutrition by 2020: an Agenda for Change in the Millennium", informe final presentado al Subcomité de Nutrición del Comité Administrativo de Coordinación por la Comisión sobre los Problemas de la Nutrición en el Siglo XXI (Ginebra, 2000), página 53 en relación con el VIH/SIDA.

<sup>7</sup> E/CN.4/Sub.2/1999/12.

<sup>8</sup> Véase Régis Debray y Jean Ziegler, *Il s'agit de ne pas se rendre* (París, Ediciones Arléa, 1994).

<sup>9</sup> Véase "Ending Malnutrition...", op. cit.

<sup>10</sup> George McGovern, *The Third Freedom: Ending Hunger in Our Time* (Nueva York, Simon and Schuster, 2001).

<sup>11</sup> Richard Jolly, discurso pronunciado en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas en septiembre de 2000.

<sup>12</sup> Los análisis realizados por la FAO como preparación para la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después, que habrá de celebrarse en noviembre de 2001, indican que no se alcanzará el objetivo de reducir el hambre.

<sup>13</sup> E/CN.4/2001/148.

<sup>14</sup> En el inciso c) del párrafo 2 del artículo 24 se pide que se adopten las medidas apropiadas para combatir las enfermedades y la malnutrición mediante, entre otras cosas, el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable y salubre.

<sup>15</sup> Véase el discurso de Franklin Delano Roosevelt "Las cuatro libertades", pronunciado el 6 de enero de 1941 ante el Congreso de los Estados Unidos de América.

<sup>16</sup> Juan Somavía, Director General de la OIT, informe titulado "Reducing the decent work deficit" presentado a la 89ª Conferencia Internacional sobre Trabajo Digno, celebrada en Ginebra en junio de 2001. Véase también "Social Development Summit + 5: Advancing the Social Development Agenda (DPI/2096); puede consultarse en <http://www.un.org/esa/socdev/geneva2000/news/presskit.htm>.

<sup>17</sup> El término caloría procede de la física; designa la unidad de medida de la cantidad de energía que quema el cuerpo humano. En cuanto al método de medición, véase Jean-Pierre Girard, *L'Alimentation* (Ginebra, Ed. Georg, 1991).

<sup>18</sup> E/C.12/1999/5.

<sup>19</sup> *Ibid.*, párr. 15.

<sup>20</sup> Se explica en la Observación general No. 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el que se dan ejemplos de las obligaciones mínimas de los Estados y se establecen algunos límites al concepto de la realización progresiva.

<sup>21</sup> Véase E/CN.4/2001/62/Add.2.

<sup>22</sup> Cualquier persona puede escribir al Relator Especial para denunciar violaciones: Jean Ziegler, Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Palacio de las Naciones, CH-1211 Ginebra 10, Suiza.

<sup>23</sup> Declaración hecha por el CICR ante la Comisión de Derechos Humanos en su 57º período de sesiones en relación con el tema 10 del programa.

<sup>24</sup> Ludwig Feuerbach, *Manifestes philosophiques*, traducción de Louis Althusser (París, Presses universitaires de France, 1960), págs. 57 y 58.

<sup>25</sup> Véase, en particular, la exégesis de esta teoría presentada por Sérgio Vieira de Mello en su conferencia inaugural en el Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales en Ginebra, 2 de noviembre de 2000, titulada "La conciencia del mundo: las Naciones Unidas frente a lo irracional en la historia".

<sup>26</sup> Véase CD/1478.

<sup>27</sup> A/CONF.183/9.

<sup>28</sup> Primer Protocolo adicional de los Convenios de Ginebra, artículo 54, párr. 1 y segundo Protocolo adicional, artículo 14.

<sup>29</sup> Primer Protocolo adicional, artículo 54, párr. 2, y segundo Protocolo adicional, artículo 14.

<sup>30</sup> Aunque en el marco del Estatuto de Roma no existe una categorización equivalente a hacer pasar hambre a los civiles como crimen de guerra en el caso de conflictos

- armados que no sean de carácter internacional, puede decirse que ese acto también constituye una violación grave del derecho internacional humanitario cuando se comete en un conflicto armado interno.
- <sup>31</sup> Véase “Serb charged over role in Sarajevo siege”, *Independent* (Londres), 2 de marzo de 1996.
- <sup>32</sup> Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 75, No. 973, art. 49.
- <sup>33</sup> Segundo Protocolo adicional, art. 17.
- <sup>34</sup> En el caso de un conflicto armado de carácter internacional, véase el artículo 8, párrs. 2 a) vii) y b) viii) del Estatuto; en el caso de un conflicto armado que no sea de carácter internacional, véase el artículo 8, párr. 2 e) viii).
- <sup>35</sup> Conferencia de prensa de 18 de enero de 1999 celebrada en París, citada en *Libération* (París), “En el Iraq, las Naciones Unidas se hacen culpables de genocidio”.
- <sup>36</sup> E/CN.4/Sub.2/2000/33, párrs. 59 a 73.
- <sup>37</sup> Ricardo Petrella, *Le manifeste de l'eau: pour un contrat mondial* (Lausana, Éditions Page deux, 1999), págs. 32 y 33.
- <sup>38</sup> Véase Guy Le Moigne y Pierre-Frédéric Ténrière-Buchot, “Les grands enjeux liés à la maîtrise de l'eau”, en “De l'eau pour demain”, número especial de la *Revue française de géoéconomie* (No. 4, invierno de 1997/98), págs. 37 a 46.
- <sup>39</sup> G. O. P. Obasi, Secretario General de la Organización Meteorológica Mundial, “Changements climatiques et gestion des ressources en eau douce”, en *Water: the World's Common Heritage - Proceedings of the First World Forum, Marrakesh (Morocco) 21-22 March 1997* (Oxford, Elsevier Science, 1997), págs. 112 y 113.
- <sup>40</sup> Ismail Serageldin. “The water bomb”, *Guardian* (Londres), 9 de abril de 1995.
- <sup>41</sup> Ricardo Petrella, op. cit., pág. 43.
- <sup>42</sup> Véase Maude Barlow, “Blue gold: the global water crisis; y Gil Yaron, and the commodification of the world's water supply”, Foro Internacional sobre la Mundialización, junio de 1999; y Gil Yaron, “The final frontier: a working paper on the big 10 global water corporations and the privatization and corporatization of the world's last public resource”, Instituto Polaris y Council of Canadians, 15 de marzo de 2000.
- <sup>43</sup> Gil Yaron, op. cit.
- <sup>44</sup> Ricardo Petrella, op. cit., pág. 25.
- <sup>45</sup> Maude Barlow, “Desperate bolivians fought street battles to halt a water-for-profit scheme: the World Bank must realize water is a basic human right”, *Globe and Mail* (Toronto), 9 de mayo de 2000.
- <sup>46</sup> Ricardo Petrella, op. cit., pág. 21.
- <sup>47</sup> Michael Acreman, “Principles of water management for people and the environment”, en *Water and Population Dynamics: Case Studies and Policy Implications* (Washington, Asociación Estadounidense para el Adelanto de la Ciencia, 1998), pág. 38.
- <sup>48</sup> Los datos sobre el Níger se basan en el informe de la Reunión Sectorial sobre el agua y el saneamiento, celebrada en Niamey del 29 al 31 de mayo de 2001, Ministerio de Recursos Hídricos del Níger (en francés).
- <sup>49</sup> Programa de las dimensiones humanas internacionales del cambio mundial, citado en Caroline Moser y otros, “Livelihood security, human rights and sustainable development” documento conceptual de antecedentes preparado para el Curso práctico sobre derechos humanos, recursos y seguridad de los medios de vida y desarrollo sostenible, celebrado en Londres, el 19 y el 20 de junio de 2001.
- <sup>50</sup> Una versión en francés del artículo apareció en *Courrier international* (París), No. 315, 14 a 20 de noviembre de 1996.
- <sup>51</sup> John Madeley, “Trade and hunger: an overview of case studies on the impact of trade liberalization on food security”, *Global Studier No. 4* (Estocolmo, Iglesia de Suecia, Diakonia, Forum Syd, la Sociedad para la Conservación de la Naturaleza de Suecia y el Programa de Estudios Mundiales, 2000).
- <sup>52</sup> Por supuesto, los problemas son distintos para los países que son importadores netos de alimentos y no pueden cultivar alimentos en cantidad suficiente. Por esa razón se adoptó la Decisión sobre medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reforma en los países menos adelantados y en los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios (Decisión de Marrakesh), pero hasta la fecha ha tenido pocos efectos concretos. Véase TD/B/COM.1/EM.11/2.
- <sup>53</sup> A menudo los monopolios de los gobiernos simplemente se sustituyen por monopolios de empresas o comerciantes privados que ofrecen precios más bajos a los agricultores y cobran precios más altos a los consumidores. Véase S. Way y J. Chileshe, “Trade liberalisation and the impact on poverty: Zambia case study” en Oxfam/Instituto de Estudios del Desarrollo, Universidad de Sussex, *Liberalisation and Poverty* (Oxford, Oxfam, 1999).
- <sup>54</sup> FMI, “External evaluation of the ESAF: report by a group of independent experts”, June 1998” (Washington, D.C., 1998).
- <sup>55</sup> Estadísticas de Ayuda en Acción, Brasil, disponibles en la Internet en <http://www.actionaid.org.br/e/issues/ifood.htm>
- <sup>56</sup> Departamento de Estado de los Estados Unidos, “Human Rights in Brazil”, en el que se cita un informe de la Comisión Pastoral de Tierras de la Iglesia Católica. El documento puede consultarse en la Internet en

- <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2000/wha/index.cfm?docid=724>.
- <sup>57</sup> Peter M. Rosset, "The multiple functions and benefits of small farm agriculture in the context of global trade negotiations", *Foodfirst Policy Brief No. 4*. Puede consultarse en la Internet <http://www.foodfirst.org/pubs/policybs/pb4.html>.
- <sup>58</sup> Véase TD/B/COM.1/EM.11/2.
- <sup>59</sup> En el caso de Zambia, por ejemplo, en el marco del ajuste estructural los aranceles sobre la importación se redujeron bastante por debajo de los niveles obligatorios marcados por la OMC.
- <sup>60</sup> Sin embargo también es importante señalar que un recorte en el apoyo a la producción nacional y en los subsidios a la exportación de productos alimentarios previsto en la reforma del comercio del sector agrícola puede tener efectos negativos en los países en desarrollo importadores netos de alimentos (aunque la ayuda alimentaria estará generalmente exenta). Ello se debe a que los precios mundiales de los productos alimentarios básicos experimentarán una presión al alza a medida que las concesiones de precios desaparecen (véase TD/B/COM.1/EM.11/2).
- <sup>61</sup> Véase, por ejemplo, C. Dommen "Raising human rights concerns in the World Trade Organization: actors, processes and possible strategies" Otra cuestión difícil guarda relación con la fuerte resistencia de los países en desarrollo a las propuestas de los Estados Unidos de incluir los derechos comerciales y de los trabajadores como parte de los acuerdos de la OMC, pero esa cuestión no se aborda aquí, puesto que la sección se centra únicamente en los efectos del Acuerdo sobre la Agricultura y de la liberalización en la seguridad alimentaria (aunque a menudo ello ha supuesto la eliminación, en el marco del ajuste estructural, de la reglamentación y la desaparición de los planes existentes de protección social, como los derechos de los trabajadores).
- <sup>62</sup> OMC, "GATS: fact and fiction", en *The WTO is not after your water* (Ginebra, 2001). Documento disponible en la Internet en [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/serv\\_e/gats\\_factfiction\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/gats_factfiction_e.htm)
- <sup>63</sup> E/AG.NG/W/101, párr. 29. Documento disponible en la Internet en [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/agric\\_e/negoti\\_e.htm#proposals](http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negoti_e.htm#proposals)
- <sup>64</sup> *Ibíd.* párrs. 33 y 36.
- <sup>65</sup> Véase E/AG/NG/W/13.
- <sup>66</sup> Duncan Green y Shishir Priyadarshi, "Proposal for a 'Development Box' in the WTO Agreement on Agriculture" documento de política del Fondo Católico para el Desarrollo de Ultramar (CAFOD), junio de 2001. Documento disponible en la Internet en <http://www.cafod.org.uk/policy/devbox.htm>
- <sup>67</sup> Dani Rodrik "The global governance of trade as if development really mattered" (Universidad de Harvard, 2001), documento preparado para el PNUD.
- <sup>68</sup> El Banco Mundial asevera que la desigualdad preexistente en un país afecta la forma en que se distribuyen los beneficios derivados del crecimiento. Cuando la desigualdad en un país es muy grande, el crecimiento beneficiará a los ricos y no a los pobres, puesto que el crecimiento en sí mismo no hace nada por reducir la desigualdad. Para reducir la desigualdad es necesario que el Estado adopte medidas activas de redistribución como la reforma agraria, una clásica forma de redistribución que puede ser eficaz. Véase Banco Mundial, "Informe sobre el desarrollo mundial, 2000/2001: Lucha contra la pobreza" (Ediciones Mundi-Prensa), pág. 55.
- <sup>69</sup> "La liberté du faible est la gloire du fort".
- <sup>70</sup> Véase "The right to food in national constitutions", en FAO, *The right to food in theory and practice*, (FAO, Roma, 1998), págs. 42 y 43.
- <sup>71</sup> Margaret Vidar "The right to food: the role, responsibilities and obligations of the FAO", en R. Berthuzoz y otros, *Faim de vivre: La multidimensionnalité du droit à l'alimentation* (Berna/Friburgo, 2000).
- <sup>72</sup> Martin Wolpold-Bosien "Some proposals for a framework legislation at the national level: lessons learned from the perspective of a non-governmental organization", documento presentado en la tercera consulta sobre el derecho a la alimentación, celebrada en Bonn (Alemania) del 12 al 14 de marzo de 2001.
- <sup>73</sup> Un breve resumen de las directrices básicas del Código Internacional de Consulta elaborado por el Director Ejecutivo de FIAN figura en un informe sobre el derecho a la alimentación elaborado por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (E/CN.4/1998/21, párr. 18).
- <sup>74</sup> Véase el documento E/CN.4/2001/53.
- <sup>75</sup> Sección 9. Las secciones 10 y 11, sobre los derechos a la vida y a la dignidad humana, revisten un interés indirecto, puesto que una interpretación sustantiva de esos derechos protegería los mismos intereses que el derecho a la alimentación.
- <sup>76</sup> *Gobierno de la República de Sudáfrica c. Irene Grootboom y otros (CCT 11/00)*. Una reseña exhaustiva del debate figura en S. Liebenberg, "The justiciability of socio-economic rights: the South African experience", borrador presentado en el Seminario sobre la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, con particular referencia al protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, celebrado en Ginebra el 5 y el 6 de febrero de 2001.

<sup>77</sup> S. Liebenberg, op. cit., pág. 20. Liebenberg afirma que esto demuestra que aunque el poder legislativo y el poder ejecutivo tienen una amplia discreción para formular leyes y políticas que afectan a los derechos socioeconómicos, en virtud de la Constitución de Sudáfrica los tribunales mantienen la discreción final de examinar el carácter razonable de esas medidas. De esa forma se fomenta una relación de responsabilidad, transparencia y respuesta entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial.

<sup>78</sup> Antenna, "Securité alimentaire locale" (2001), documento inédito.

<sup>79</sup> En un reciente informe titulado "Trade and hunger" se asevera que la seguridad alimentaria basada en el comercio internacional es más un espejismo que un hecho para los más pobres de los países en desarrollo. Véase John Madeley, op. cit.

<sup>80</sup> Al igual que en el ejemplo del Brasil mencionado anteriormente (párr. 75). Desde el decenio de 1960 la producción agrícola del mundo ha venido aumentando continuamente y superando al crecimiento de la población por un margen cada vez más amplio. Véase FAO "Tendencias principales en la producción, la demanda y el comercio mundiales de productos agropecuarios y la seguridad alimentaria", documento de antecedentes preparado para el Simposio sobre agricultura, comercio y seguridad alimentaria, celebrado en Ginebra el 23 y el 24 de septiembre de 1999.

<sup>81</sup> "Ending Malnutrition ...", op. cit., pág. 43.

<sup>82</sup> E/CN.4/2001/1/148, párrs. 21 a 45.