



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/1998/9
29 de junio de 1998

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
Subcomisión de Prevención de Discriminaciones
y Protección a las Minorías
50º período de sesiones
Tema 4 del programa provisional

EJERCICIO DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Informe de actualización del estudio sobre el derecho
a la alimentación preparado por el Sr. Asbjørn Eide

I. INTRODUCCIÓN

1. Los derechos económicos y sociales están empezando a adquirir más importancia, aunque todavía no gocen de la que se atribuye a los derechos civiles y políticos. En los últimos años, la Subcomisión ha contribuido notablemente a reactivar y fortalecer el interés por esos derechos mediante una serie de estudios, entre los cuales los más recientes son el informe final presentado por el Sr. Rajindar Sachar sobre el derecho a la vivienda (E/CN.4/Sub.2/1995/12), el informe final sobre los derechos humanos y la extrema pobreza, presentado por el Sr. Leandro Despouy (E/CN.4/Sub.2/1996/13) y el penetrante estudio del Sr. José Bengoa sobre la relación entre el disfrute de los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales, y la distribución de los ingresos (E/CN.4/Sub.2/1997/9 y E/CN.4/Sub.2/1998/8), que se examinará en el período de sesiones en curso. Estos trabajos, que complementan otros anteriores, como el exhaustivo estudio del Sr. Danilo Türk sobre los derechos económicos y sociales y el del Sr. El-Hadji Guissé sobre la impunidad de las violaciones de los derechos económicos y sociales, y que se valen también de la labor cada vez más activa de los órganos creados en virtud de tratados que se ocupan de este tema, constituyen una sólida base para los esfuerzos que despliegan los órganos de las Naciones Unidas con objeto de promover la parte económica y social del conjunto de los derechos humanos.

2. Mediante su decisión 1997/108, la Subcomisión me pidió en 1997 que revisase y actualizase, sin repercusiones financieras, mi estudio sobre el derecho a la alimentación presentado en 1987 Derechos Humanos, Serie de Estudios N° 1, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.89.XIV.2). El año antes, la Subcomisión, mediante su resolución 1996/25 de 29 de agosto de 1996, había expresado su profunda preocupación por el hecho de que más de 800 millones de personas en todo el mundo, sobre todo en los países en desarrollo, no tuviesen alimentos suficientes para satisfacer sus necesidades nutricionales básicas, y había hecho un llamamiento a la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, que se celebraría en Roma en el curso de ese año, a fin de que, entre otras cosas, propusiera formas de precisar y aplicar el derecho a la alimentación.

3. Ese llamamiento fue tenido en cuenta en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, que se celebró en noviembre de 1996. En su Plan de Acción se incluyó el objetivo 7.4, en el que, entre otras cosas, se solicitó al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que, en consulta con los órganos de las Naciones Unidas y mecanismos intergubernamentales pertinentes, definiera mejor los derechos relacionados con la alimentación y propusiera formas de aplicar y realizar esos derechos. La Comisión de Derechos Humanos hizo suya esta petición en su resolución 1997/8 de 3 de abril de 1997. A partir de entonces se han hecho grandes progresos, que se describen en el presente informe.

4. Aunque la Subcomisión deseaba recibir el estudio actualizado en su 50° período de sesiones, en 1998, consideré necesario presentar primero un informe sobre la marcha de los trabajos, en 1998, y luego la actualización definitiva, en 1999, sin que ello tuviera repercusiones financieras para las Naciones Unidas. La razón de ello es que tanto en el sistema de las Naciones Unidas como entre las organizaciones no gubernamentales internacionales está en marcha un proceso acelerado y muy prometedor en lo que respecta al derecho a la alimentación y a otros derechos económicos y sociales, que en parte va aparejado con la celebración del cincuentenario de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Por lo tanto, sería conveniente poder prestar una atención más detenida a ese proceso y tener en cuenta sus resultados antes de presentar en 1999 el informe actualizado definitivo.

5. En el informe de 1987 examiné los temas siguientes: las estadísticas existentes de los alimentos y el hambre y problemas conexos; las perspectivas regionales de desarrollo agrícola; los problemas ambientales y los recursos alimentarios; y el concepto de la titularidad de los derechos a la alimentación y el dominio sobre los alimentos. Analicé con cierto detalle el origen de la inclusión de los derechos económicos y sociales en la Carta Internacional de Derechos Humanos y su evolución posterior, comenzando con los compromisos contraídos incluso durante la segunda guerra mundial con miras a asegurar un futuro sin hambre para todos, en todas partes del mundo. También describí los principales pasos seguidos en el establecimiento de normas subsiguiente.

6. Uno de los derechos sociales fundamentales es el derecho a un nivel de vida adecuado (artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y

Culturales, las disposiciones que más nos interesan). Ese derecho exige, como mínimo, que toda persona goce de los derechos necesarios para la subsistencia -un nivel adecuado de alimentación y nutrición, vestido, vivienda y las condiciones necesarias de asistencia y atención de salud. En estrecha relación con este derecho está el derecho de las familias a recibir asistencia, que se menciona brevemente en el artículo 25 y se expone con más detalle en disposiciones posteriores, como el artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño. Asimismo, en el informe de 1987 enumeré otras muchas disposiciones relacionadas directa o indirectamente con el derecho a la alimentación y la nutrición que se encuentran en los instrumentos internacionales.

7. El informe contenía un análisis detallado de la naturaleza de las obligaciones de los Estados respecto de los derechos humanos, señalándose que la legislación internacional sobre derechos humanos, al igual que otras partes del derecho internacional, es jurídicamente vinculante para los Estados; no se trata de un conjunto de recomendaciones, sino de exigencias que hay que cumplir.

8. Se identificaban como mínimo tres niveles de obligación de los Estados: las obligaciones de respetar, de proteger y de satisfacer. El incumplimiento de cualquiera de esas tres obligaciones constituye una violación de los derechos. A partir de entonces, muchas instancias han expresado interés por incluir en la lista la obligación de "facilitar", que abarcaría la mayoría de los tipos de asistencia para el desarrollo.

9. Como las obligaciones de los Estados deben examinarse a partir del supuesto de que los seres humanos, las familias o los grupos más amplios procuran buscar soluciones a sus necesidades, los Estados deben, en un primer nivel, respetar los recursos que posee el individuo, su libertad de buscar el trabajo de su preferencia y de aprovechar al máximo sus conocimientos, y la libertad de tomar las medidas necesarias y de utilizar los recursos que hagan falta -solo o en asociación con otros- para satisfacer sus propias necesidades. Sin embargo, el Estado no puede quedarse pasivamente de brazos cruzados. Es probable que terceras partes obstaculicen las posibilidades que, de otra manera, los individuos o grupos tendrían de satisfacer sus necesidades. Por consiguiente, en un segundo nivel, es obligación del Estado ofrecer una activa protección contra otros elementos más vigorosos o combativos -o contra intereses económicos más poderosos. Se trata, por ejemplo, de la protección contra el fraude, contra un comportamiento contrario a la ética en las relaciones comerciales y contractuales y contra la comercialización y el vertido de productos peligrosos. Esta función protectora del Estado se utiliza ampliamente y es el aspecto más importante de las obligaciones de los Estados respecto de los derechos económicos, sociales y culturales, análogo a la función que desempeña como protector de los derechos civiles y políticos. En un tercer nivel, el Estado tiene la obligación de facilitar oportunidades que permitan el disfrute de los mencionados derechos. Esta obligación reviste muchas modalidades, algunas de las cuales figuran en los instrumentos pertinentes. Por ejemplo, respecto del derecho a la alimentación, los Estados deben, a tenor del párrafo 2 del artículo 11 del Pacto Internacional, tomar medidas para "mejorar los métodos

de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios". En el cuarto y último nivel, el Estado tiene la obligación de satisfacer los derechos de quienes de otra manera no podrían disfrutar de sus derechos económicos, sociales y culturales. La importancia de este cuarto nivel de obligación aumenta con el incremento de las tasas de urbanización y la disminución de las responsabilidades a nivel de grupo o de familia. Las obligaciones hacia las personas de edad y los discapacitados, que en la sociedad agrícola tradicional recaían en la familia, están pasando a ser cada vez más una responsabilidad del Estado, y, por consiguiente, de la sociedad nacional en su conjunto.

10. El informe terminaba con una serie de recomendaciones a los Estados, a los organismos especializados, al Consejo Económico y Social, al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y a las organizaciones internacionales no gubernamentales. En el informe actualizado de 1999 se examinará hasta qué punto se han aplicado esas recomendaciones. Sin embargo, el contenido del presente informe ya indica que en las Naciones Unidas y sus organismos especializados se ha prestado mucha más atención al derecho a la alimentación y la nutrición.

II. TENDENCIAS PRINCIPALES DE LA SITUACIÓN ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN EL MUNDO

11. Desde que presenté mi informe inicial las estadísticas han mejorado, especialmente en cuanto a las diferencias y tendencias de la situación nutricional a nivel mundial y regional. Como se indicó en el informe, esto ha sido posible gracias a la labor del Subcomité de Nutrición del Comité Administrativo de Coordinación, con sus informes periódicos sobre la situación de la nutrición en el mundo (RWNS), el primero de los cuales se publicó en noviembre de 1987. Ese informe apareció pocos meses después del mío, lo que explica que la base estadística de éste fuera limitada tanto en su contenido como en su alcance. La Cumbre Mundial sobre la Alimentación hizo varias estimaciones, aprovechando los datos disponibles sobre el acceso insuficiente a energía alimentaria (calorías) por persona y las estimaciones más directas de la malnutrición calculadas a partir de los datos antropométricos y sobre la ingesta de nutrientes del segundo RWNS (1992-1993) y de dos actualizaciones de la situación nutricional ("Updates on the Nutrition Situation"), de 1994 y 1996.

12. Aproximadamente 840 millones de personas de los países en desarrollo subsisten con una alimentación deficiente en calorías (en comparación con los 730 millones consignados en el informe de 1987). Alrededor del 96% de las personas expuestas a inseguridad alimentaria acusan carencias crónicas y aproximadamente el 4% padece déficit temporales de energía causados por fenómenos naturales o provocados por el hombre. Alrededor de 170 millones de niños menores de 5 años, que representan el 30% de los niños del mundo en desarrollo, tienen insuficiencia ponderal. El número de personas con inseguridad alimentaria por carencias específicas de nutrientes es menos conocido, principalmente por las dificultades de definición y de medición y

por la falta de datos, pero es probable que sea mucho mayor. Según las mejores estimaciones disponibles, aproximadamente 250 millones de niños padecen avitaminosis A, más de 800 millones de personas tienen carencia de yodo y hasta 2.000 millones de personas sufren carencia de hierro y anemia. La inmensa mayoría de las personas con inseguridad alimentaria, ya sea por carencias de energía o de micronutrientes, vive en los países en desarrollo de bajos ingresos. Varios millones más viven en condiciones que los exponen a diversos grados de riesgo -concepto que en general se entiende bien pero que rara vez se cuantifica.

13. En el segundo RWNS se estimaron también las tendencias regionales con indicadores antropométricos más directos de la malnutrición, especialmente la insuficiencia ponderal (peso para la edad) en los niños. En el tercer informe, publicado en diciembre de 1997, se ofrecen por primera vez las tendencias de la prevalencia del retraso del crecimiento, o estatura para la edad, considerado un indicador acumulativo más exacto del bienestar de la población infantil de los países¹. El examen muestra que las seis regiones del mundo en desarrollo² tienen prevalencias muy diferentes del retraso del crecimiento y han progresado de manera muy distinta desde 1980: Asia meridional tiene la mayor prevalencia de retraso del crecimiento, pero, junto con Asia sudoriental y América del Sur, la tasa más rápida de disminución de dicho retraso. El África subsahariana en conjunto no ha hecho ningún progreso en la reducción de la prevalencia, que de hecho, fue mayor en 1995 que en 1980. Durante ese período, las tendencias en cuanto a la mejora o el empeoramiento del retraso del crecimiento se mantuvieron estables, es decir, no hubo elementos que indicaran cambios en las tasas mundiales de progreso, con la única excepción del Cercano Oriente/África del Norte. De los 61 países para los que se disponía de datos de las tendencias, sólo 16 aproximadamente habían alcanzado la meta de la OMS, que apunta a una tasa de prevalencia de alrededor del 20% o menos en todos los países para el año 2020.

14. Los perfiles de malnutrición infantil de las regiones van en paralelo con los de insuficiencia ponderal en los adultos. Así, Asia tiene con mucho la mayor prevalencia de insuficiencia ponderal en adultos, como ocurre con el retraso del crecimiento y la falta de peso en los niños³.

15. Algunos lectores tal vez se pregunten por qué se analiza este tipo de datos en lugar de las tendencias de la disponibilidad de calorías per cápita, que, para muchos, es un indicador más conocido y concreto de la escasez o el exceso de alimentos. La respuesta puede resumirse como sigue: en primer lugar, las tendencias a nivel mundial e incluso nacional del suministro de alimentos son un indicador muy deficiente del hambre y la malnutrición, problemas que sólo los datos sobre el acceso revelan en cierta medida. Además, hay que entender mejor la causalidad compleja del hambre y la malnutrición, más allá de los círculos de analistas expertos en alimentación y nutrición. Esto es particularmente importante en cualquier debate sobre el derecho humano a una alimentación y nutrición adecuadas, habida cuenta de que las opiniones científicas modernas hacen hincapié ahora en la nutrición como el concepto más amplio y como resultado de la convergencia de factores relativos no sólo a los alimentos sino también a los comportamientos y a los servicios en materia de salud y a una nueva comprensión de la función que ha

de desempeñar la atención. Esto último se aplica especialmente a los grupos vulnerables, como los jóvenes, las madres embarazadas y lactantes, las personas de edad, los discapacitados y los indigentes, que juntos constituyen una proporción muy grande de la población. También están aumentando la base de información y el interés por las condiciones especiales de nutrición de los refugiados y los desplazados internos.

16. En cuanto a la causalidad, entran en juego diversos factores, fuerzas y procesos, entre ellos el cambio de las condiciones climáticas y de otros elementos ambientales, los intereses económicos y el control sobre los recursos, con inclusión de la tierra y el agua, las cuestiones relativas al acceso a los bienes comunes, las funciones y oportunidades según el sexo, el panorama político y el tipo de gobierno, la inversión social y la participación de la sociedad civil, por citar sólo algunos, que repercuten en el resultado final de los niveles nutricionales humanos necesarios para la supervivencia, el desarrollo, una vida activa y productiva y el bienestar. Así pues, como parte de la aplicación de una importante recomendación de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 relativa al establecimiento de "Sistemas de información y cartografía sobre la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad" (SICIAV) a nivel nacional, en un documento de trabajo presentado al Comité de Seguridad Alimentaria de la FAO sobre el fondo y los principios de las directrices que se habrán de elaborar para esos sistemas se enumeraron cuatro grupos de factores que representan cuatro esferas de vulnerabilidad potencial ⁴:

- a) contexto socioeconómico y político;
- b) comportamiento de la economía alimentaria;
- c) prácticas relacionadas con la atención; y
- d) salud y saneamiento.

17. En el documento de trabajo se señala lo siguiente: "Para que sus resultados sean satisfactorios, las estrategias orientadas a eliminar la inseguridad alimentaria han de abordar estas causas básicas aunando los esfuerzos de personas que trabajan en diversos sectores, como la agricultura, la nutrición, la salud, la educación, el bienestar social, la economía, las obras públicas y el medio ambiente. A nivel nacional, esto significa que es necesario que diferentes ministerios o departamentos combinen sus esfuerzos y conocimientos complementarios para formular y aplicar iniciativas intersectoriales integradas que han de interactuar y coordinarse en el plano de las políticas. A nivel internacional, esto significa que diversos organismos especializados y organizaciones de desarrollo deben colaborar en un esfuerzo común" ⁵.

18. Esta referencia general a lo que "los ministerios y departamentos" deben hacer para eliminar la inseguridad alimentaria corresponde a lo que, en un lenguaje de derechos humanos, se definiría como las obligaciones de los Estados para realizar el derecho a la alimentación y la nutrición. En mi informe de 1987 presenté un instrumento, perfeccionado en publicaciones posteriores ^{6, 7}, para identificar esas obligaciones de asegurar el derecho a

la alimentación en el contexto de la seguridad alimentaria como un objetivo de desarrollo a nivel del hogar fundamentalmente. Se trataba de una matriz que combinaba los componentes genéricos esenciales de la seguridad alimentaria con el nivel de intervención del Estado para respetar, proteger, facilitar y satisfacer el derecho de las personas a la alimentación y la nutrición. Sin embargo, los Estados representan sólo uno de los conjuntos de actores que han de colaborar para asegurar el ejercicio de los derechos humanos en general; a las obligaciones de los Estados hay que añadir las responsabilidades de la sociedad civil y de cada uno de los hogares o individuos como sujetos con deberes y derechos. No hay duda de que la complementariedad de esta asociación en pro de una mayor eficiencia en el gobierno ha ganado aceptación desde mi primer informe.

19. La iniciativa de los SICIAV está en manos de un grupo de trabajo interorganismos cuyos integrantes proceden de una amplia gama de organizaciones internacionales interesadas en mejorar la información sobre la inseguridad alimentaria. El SICIAV utiliza los sistemas existentes de acopio de información y fomenta el intercambio de información entre los colaboradores, a nivel nacional e internacional. El SICIAV puede constituir potencialmente todo un conjunto de datos nacionales nuevos que servirán para la presentación de informes de los Estados Partes en los pactos de derechos humanos en lo relativo al derecho a la alimentación y la nutrición y para la vigilancia de su aplicación por parte de los órganos creados en virtud de esos Pactos. En mi informe final actualizado figurará un examen más detallado de esta y otras fuentes de información relativas a la vigilancia de los derechos humanos en lo que respecta al derecho a la alimentación y la nutrición y a esferas conexas de interés económico, social y humano.

III. PRINCIPALES HITOS EN LA PROMOCIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y LA NUTRICIÓN

20. El propósito de la presente sección es hacer una breve reseña de los principales acontecimientos que, directa o indirectamente, han contribuido a que se preste más atención al derecho a la alimentación y la nutrición desde mi informe de 1987. En la actualización final de 1999 figurará un análisis más detallado de las recomendaciones hechas y de su aplicación.

21. Entre las principales novedades normativas ocurridas desde 1987 figuran la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño en 1987 y su ratificación mundial. Hoy día, esa Convención tiene fuerza legal casi universal, habiéndose adherido a ella 191 Estados. Esos 191 Estados Partes se han comprometido, a tenor del artículo 27, a reconocer el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social. A los padres u otras personas encargadas del niño les incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño. Pero los Estados Partes tienen la obligación, en virtud de ese artículo, de adoptar las medidas apropiadas para ayudar a los padres y otras personas responsables del niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario

y la vivienda. Según el artículo 24 de la Convención, los Estados Partes deben combatir las enfermedades y la malnutrición, entre otras cosas mediante el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre.

Conferencias mundiales

22. La Conferencia Mundial en favor de la Infancia, celebrada en Nueva York en septiembre de 1990, por invitación del UNICEF, situó los derechos del niño entre los temas más importantes en materia de derechos humanos y contribuyó a la rapidez sin precedentes con que los Estados ratificaron la Convención. De gran importancia fue también la decisión del UNICEF, al renovar su misión institucional en 1996, de que la Convención sobre los Derechos del Niño guiara todas sus actividades. La ejecución de programas prácticos de nutrición en todos los países en que trabaja el UNICEF se basa actualmente en un criterio de derechos humanos. La experiencia del UNICEF puede ser interesante para otros organismos que están erigiendo ahora los derechos humanos en la guía principal de sus actividades.

23. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Conferencia de Río), celebrada en 1992, aprobó una serie de documentos de gran importancia para el derecho a la alimentación, entre ellos el Programa 21, que contiene un plan completo para la acción mundial en todas las esferas del desarrollo sostenible.

24. La primera Conferencia Internacional sobre Nutrición (CIN) tuvo lugar en 1992, con la participación de 159 Estados y la CE. Varios Estados se esforzaron por incorporar importantes dimensiones de derechos humanos en la Declaración y el Plan de Acción de la CIN, pero tropezaron con la resistencia de varios otros. El resultado "de compromiso" negociado fue que se hizo referencia a la Declaración Universal de Derechos Humanos pero no al Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales ni a la Convención sobre los Derechos del Niño. Esa solución refleja las dificultades con que aún se tropezaba a comienzos del decenio para lograr que los compromisos contraídos por los Estados Partes en los foros de derechos humanos fueran reconocidos por quienes asistían, en nombre de esos mismos Estados, a algunas de las conferencias temáticas mundiales. También refleja los progresos relativamente limitados hechos hasta ese momento dentro de las Naciones Unidas en lo que respecta a los vínculos conceptuales y prácticos entre el derecho al desarrollo y los objetivos y programas de desarrollo mismos. La CIN fue explícita sólo en relación con el derecho humanitario, al reafirmar que, en ese contexto, los alimentos no se deben utilizar como instrumento de presión política, y que la ayuda alimentaria no se debe negar por motivos de afiliación política, situación geográfica, sexo, edad o identidad étnica, tribal o religiosa. Sin embargo, la CIN constituyó, un paso muy importante hacia la adopción en todo el mundo de un enfoque de los problemas nutricionales que se basara verdaderamente en el desarrollo, y demostró la necesidad de disponer de conocimientos científicos y de una base de datos fidedignos para evaluar correctamente la situación y adoptar medidas apropiadas con el fin de prevenir el hambre y mejorar el bienestar nutricional de todos. En ese sentido, la información generada y el proceso dinámico continuo de aplicación del Plan de Acción por los países y regiones

han ayudado sin duda a preparar el terreno para un reconocimiento más maduro de la función de la nutrición en el desarrollo humano, económico y social y como derecho humano.

25. La Declaración aprobada por consenso en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993 destacó (parte I, párr. 5) que todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Por consiguiente, el derecho a la alimentación y la nutrición y otros derechos económicos y sociales deben ser objeto de la misma atención que los derechos civiles y políticos.

26. Otro paso importante fue el que se dio en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, celebrada en El Cairo en 1994. Las tendencias demográficas tienen gran importancia para la realización del derecho a la alimentación y la nutrición. El Programa de Acción aprobado al final de la Conferencia se basa en los acuerdos adoptados en la Cumbre Mundial en favor de la Infancia de 1990, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 y la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993.

27. De interés aún más directo fue la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social celebrada en 1995 en Copenhague, que se concentró en la erradicación de la pobreza, la expansión del empleo productivo y la promoción de la integración social. Se hizo hincapié en la necesidad de erradicar la pobreza en el mundo mediante una serie de enérgicas medidas nacionales y de cooperación internacional, como imperativo ético, social y económico de la humanidad, y se pidió que las políticas se concentraran en combatir las causas básicas de la pobreza, dando especial prioridad a los derechos y las necesidades de las mujeres y los niños y de los grupos vulnerables y desfavorecidos.

28. La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, siguió promoviendo, con su Declaración y Plataforma de Acción, los temas ya planteados en las Estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer. La habilitación de la mujer, que en los dos últimos decenios se ha convertido en una preocupación importante de la comunidad internacional, puede tener efectos sustanciales en la eliminación del hambre y la malnutrición, aspecto que examinaré con cierto detalle en la actualización final del presente informe.

29. La segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), convocada en Estambul en 1996 para examinar la situación actual de la vivienda y establecer compromisos para el futuro, ayudó a crear más conciencia respecto del hecho de que la población mundial no sólo ha aumentado de 4.200 millones a alrededor de 5.700 millones en los dos últimos decenios, sino que también se ha concentrado más en las ciudades, de modo que para el año 2000 más del 50% de la población residirá en zonas urbanas. Esta situación plantea nuevos desafíos, uno de los cuales es el suministro de alimentos a los enormes grupos de personas cuyas fuentes de

ingresos son muy limitadas. También es necesario acometer las causas básicas de esos fenómenos, incluida la migración del campo a las ciudades, temas que trataré en la actualización final del presente informe.

30. La Cumbre Mundial sobre la Alimentación, convocada en Roma por invitación de la FAO en noviembre de 1996, representó un jalón en los esfuerzos para poner de relieve el derecho a la alimentación y la nutrición como derecho humano. Los dirigentes mundiales que allí se reunieron no sólo renovaron su compromiso con el derecho a la alimentación, sino que reafirmaron también específicamente el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre.

31. La Cumbre Mundial sobre la Alimentación de noviembre de 1996 aprobó un conjunto de recomendaciones para el seguimiento institucional del objetivo 7.4 relativo al derecho a la alimentación, en virtud del cual "los gobiernos, en asociación con todos los actores de la sociedad civil" habrán de:

Hacer todo lo posible para aplicar las disposiciones del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (el Pacto) y las disposiciones pertinentes de otros instrumentos internacionales y regionales;

Invitar al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [el órgano creado en virtud del Pacto] a que continúe vigilando la aplicación de las medidas concretas que se estipulan en el artículo 11 del Pacto;

Invitar a los organismos especializados de las Naciones Unidas a que estudien el modo en que podrían contribuir a la aplicación ulterior de ese derecho; e

Invitar al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a que, en colaboración con los organismos especializados y programas pertinentes del sistema de las Naciones Unidas y con los mecanismos intergubernamentales apropiados, defina mejor los derechos relacionados con la alimentación que se mencionan en el artículo 11 del Pacto y proponga formas de aplicar y realizar esos derechos.

32. En la actualización final del presente estudio figurará un examen de las respuestas dadas hasta este momento a esas recomendaciones. La siguiente es una reseña preliminar.

Interés y compromiso de los organismos

33. El UNICEF se encuentra desde hace muchos años a la vanguardia en la tarea de promover la perspectiva de los derechos humanos en la evaluación, el análisis y las actividades en el sector de la nutrición. El UNICEF está identificado explícitamente como un asociado responsable en la aplicación y vigilancia de la Convención sobre los Derechos del Niño, que tiene importancia mundial pues ha sido ratificada por casi todos los países.

34. La labor actual de la FAO en relación con el derecho a la alimentación está estrechamente asociada con la función de la Organización en la convocación de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación y el seguimiento del objetivo 7.4. La FAO ha elaborado un conjunto de actividades para esta parte del proceso de seguimiento dentro de la Organización y está cooperando con la Alta Comisionada para los Derechos Humanos en la aplicación del objetivo 7.4. Con ese propósito, el 29 de mayo de 1997 el Director General de la FAO y el Alto Comisionado para los Derechos Humanos firmaron un memorando de entendimiento. El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) de la FAO y la Conferencia de la FAO celebrada en noviembre de 1997 respaldaron plenamente la labor de la FAO en este campo en su resolución 2/97⁸, relativa al derecho a la alimentación.

35. Después de celebrada la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos emprendió en 1997 una serie de iniciativas. Se entró en contacto con el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de la FAO, se firmó el memorando de entendimiento con la FAO a fin de aumentar la cooperación con miras a aplicar las recomendaciones de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, y se llevaron a cabo en Roma y en Ginebra varias reuniones relativas a la aplicación de dichas recomendaciones.

36. Bajo los auspicios de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos se celebró en 1997 un seminario de expertos sobre el derecho a una alimentación adecuada, con el fin de definir mejor los derechos relativos a la alimentación enunciados en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y de proponer las formas de aplicar y realizar esos derechos como medio para alcanzar los objetivos y cumplir los compromisos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación.

37. La consulta reunió a expertos independientes y organizaciones no gubernamentales con los organismos pertinentes de las Naciones Unidas. Comenzó con un día de debate general en el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, seguido de un seminario de expertos el segundo día. El informe de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos sobre el derecho a la alimentación ⁹, en el que se informa también sobre la consulta, fue acogido con satisfacción por la Comisión de Derechos Humanos en su 54º período de sesiones, en su resolución 1998/23 de 17 de abril de 1998. En el informe figuran varias recomendaciones concretas:

- a) Los participantes en la consulta recomendaron que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales redactara y aprobara un comentario general para contribuir a aclarar el contenido del derecho a una alimentación adecuada. Sobre esta base, el Comité podría, si lo creía conveniente, revisar o aumentar las directrices existentes para la presentación de informes existentes con miras a mejorar el diálogo con los Estados en torno a la aplicación del derecho a nivel nacional;
- b) Siempre que fuera apropiado, en los mandatos de los relatores especiales debía figurar el derecho a una alimentación adecuada;

- c) Se recomendó la realización de estudios por países o de las "mejores prácticas" en lo que respecta a la aplicación del derecho a la alimentación como medio para apoyar la promoción de un enfoque basado en los derechos humanos de los problemas de la alimentación y la nutrición; también resultarían útiles los estudios de casos sobre la aplicación de otros derechos económicos, sociales y culturales;
- d) Sería conveniente que la Comisión de Derechos Humanos estudiara las maneras de promover, a nivel político, el derecho a la alimentación adecuada entre sus miembros y en el sistema de las Naciones Unidas, en particular dentro del marco del 50° aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos;
- e) En respuesta a la petición de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, la Alta Comisionada podría, si lo considerara conveniente, estudiar los medios prácticos de fortalecer la capacidad de su Oficina para tratar las cuestiones sustantivas del derecho a la alimentación, en particular la posibilidad de designar un asesor exterior sobre el derecho a la alimentación. La Alta Comisionada podría también asignar un lugar importante en su programa a la cuestión del enfoque coordinado del derecho a la alimentación adecuada en todo el sistema de las Naciones Unidas; y
- f) La Consulta recomendó que se llevara a cabo una reunión de seguimiento a comienzos de 1998 para continuar el debate sobre el contenido y los medios de aplicación del derecho a una alimentación adecuada a fin de presentar a la Alta Comisionada una serie completa de recomendaciones en cuanto a su respuesta a la petición de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. En esa ocasión debería obtenerse la participación de las organizaciones de derechos humanos que actualmente se ocupan sobre todo de los derechos civiles y políticos, así como de los organismos de desarrollo que no habían estado presentes en la reunión de diciembre.

38. Un hito particularmente importante en la evolución de los debates de política y en la materialización del derecho humano a la alimentación y la nutrición fue el documento de política titulado "La integración de los derechos humanos en el desarrollo humano sostenible" que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ultimó en diciembre de 1997. El PNUD es un organismo de desarrollo, y por lo tanto sus principales contribuciones a los derechos humanos se producen en el marco de sus actividades de desarrollo y por conducto de ellas. Es fundamental que el PNUD incorpore un enfoque basado en los derechos humanos en la programación del desarrollo humano sostenible, garantizando así que los derechos humanos queden integrados en todas sus actividades principales y no relegados solamente a los proyectos específicos sobre ese tema. Se presta especial atención a los derechos económicos, sociales y culturales y al derecho humano al desarrollo, por ejemplo mediante la elaboración de indicadores para medir su realización progresiva. El criterio basado en los derechos humanos que el PNUD ha adoptado para la mitigación de la pobreza hace hincapié en la habilitación, la participación y la no discriminación y aborda los problemas de la vulnerabilidad, la marginación y la exclusión. El enfoque de los derechos

humanos del PNUD es universal y holístico y pone de relieve la indivisibilidad y la interrelación de todos los derechos humanos, económicos, sociales, culturales, civiles y políticos. El PNUD prestará también particular atención en velar por que los derechos civiles y políticos se respeten plenamente en los procesos que intervienen en su programación y puesta en práctica del desarrollo humano sostenible.

39. El PNUD está dedicado a mejorar la integración del seguimiento, en materia de derechos humanos, de las principales conferencias mundiales de las Naciones Unidas de los años 90, especialmente de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia, la Cumbre para la Tierra, la Cumbre sobre Desarrollo Social, la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, Hábitat II y la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. Esa integración de las actividades de seguimiento proporcionará valiosas ideas y puntos de referencia para la programación actual y futura del PNUD en relación con los derechos humanos.

40. El Subcomité de Nutrición (SCN) del Comité Administrativo de Coordinación es el centro coordinador para la armonización de las políticas y actividades nutricionales del sistema de las Naciones Unidas. La función del SCN consiste en actuar de mecanismo de coordinación para el intercambio de información y la orientación técnica y en trabajar activamente para ayudar a las Naciones Unidas a responder a los problemas nutricionales. Está integrado por 16 organizaciones del sistema de las Naciones Unidas cuyo trabajo se relaciona de alguna forma con los problemas de la alimentación y la nutrición, y los organismos donantes interesados asisten como observadores activos, junto con un creciente número de organizaciones no gubernamentales. Por conducto de su Grupo de Trabajo sobre Nutrición, Ética y Derechos Humanos, el SCN ha comenzado gradualmente a examinar las dimensiones relativas a los derechos humanos. En su 25º período de sesiones, celebrado en marzo/abril de este año, los miembros del SCN aceptaron el ofrecimiento de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de hospedar en Ginebra su 26º período de sesiones, en 1999. El simposio temático que se celebrará conjuntamente con ese período de sesiones versará sobre la sustancia y los aspectos de política de un enfoque de derechos humanos aplicado a las políticas y la programación en materia de alimentación y nutrición.

41. Así pues, está claro que durante 1996-1998 se ha registrado un reconocimiento creciente de las preocupaciones relativas a los derechos económicos, sociales y culturales. El conjunto de reformas de las Naciones Unidas propuesto por el Secretario General en julio de 1997, con su hincapié en los derechos humanos como guía de todas las actividades del sistema de las Naciones Unidas, y los preparativos concomitantes para el 50º aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos han dejado su huella en la receptividad de varios organismos y en su interés por revisar su propio mandato y desempeño en relación con los derechos humanos.

Organizaciones no gubernamentales

42. Entre las organizaciones no gubernamentales internacionales también se ha observado un interés creciente por la promoción y la realización de los derechos económicos y sociales. En particular, tres de ellas -FIAN (Por el Derecho a Alimentarse), WANAHR (World Alliance for Nutrition and Human Rights) y el Instituto Jacques Maritain Internacional- tomaron la iniciativa, después de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, de preparar un Código Internacional de Conducta sobre el Derecho Humano a una Alimentación Adecuada. Terminado en 1997, el Código ha sido refrendado por un gran número de organizaciones no gubernamentales. La intención es señalarlo a la atención de los órganos competentes de las Naciones Unidas para que lo examinen y posiblemente prosigan su elaboración como documento internacional de referencia o incluso como un instrumento por derecho propio.

IV. PLANES RESPECTO DEL CONTENIDO DE LA ACTUALIZACIÓN FINAL

43. El plan provisional para la actualización final es el siguiente:

Introducción

Capítulo 1: Los alimentos y el hambre: situación, dimensiones y diferenciación de las manifestaciones.

Capítulo 2: El compromiso de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, y los compromisos contraídos en otras conferencias mundiales en los años 90, y su seguimiento.

Capítulo 3: El reconocimiento creciente de un enfoque de derechos humanos en las cuestiones de desarrollo ilustrado por el derecho a disponer de suficientes alimentos.

Capítulo 4: Evolución de la comprensión y aceptación de las obligaciones -internas y externas- de los Estados. Importancia para los problemas de la alimentación y la nutrición de la Declaración sobre el derecho al desarrollo.

Capítulo 5: Vigilancia y diálogo en los órganos pertinentes creados en virtud de tratados.

Capítulo 5: Función de los organismos especializados y otros órganos de las Naciones Unidas.

Capítulo 6: Perspectivas.

Conclusiones y recomendaciones.

Notas

1/ Datos compilados por el Programa de Nutrición de la OMS, a partir de la base de datos sobre la malnutrición y el crecimiento infantil.

Los datos figuran en Internet, en la dirección siguiente:

<http://www.who.org/nnt/pem/intro2.htm>.

2/ Asia meridional, Asia sudoriental, África subsahariana, América Central y el Caribe, Cercano Oriente/África del Norte y América del Sur. También se dispone de cifras del retraso del crecimiento en China, pero como sólo se ha hecho un estudio (1992), no se conocen las tendencias.

3/ La "insuficiencia ponderal" se calcula por el porcentaje de adultos con un índice de masa corporal inferior a 17 (IMC = peso en kilos dividido por la estatura en metros al cuadrado).

4/ Directrices relativas a los sistemas nacionales de información y cartografía sobre la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad (SICIAV): antecedentes y principios. Véase el documento CFS:98/5, Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de la FAO, 24º período de sesiones, Roma, 2 a 5 de junio de 1998.

5/ Ibídem, sección 1.2: Dimensiones intersectoriales de la inseguridad alimentaria.

6/ Oshaug, A., Eide, W. B., Eide, A.: "Human rights: a normative basis of food and nutrition policies". Food Policy, vol. 19, N° 6, 1994.

7/ "El derecho a la alimentación", FAO, 1997, documento presentado en una consulta de expertos sobre el derecho a la alimentación organizada por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 1º a 2 de diciembre de 1997.

8/ Aprobada el 17 de noviembre de 1997.

9/ E/CN.4/1998/21. El informe está disponible en Internet, en la dirección <http://www.unhchr.ch/html/menu4/chrrep/98chr21.htm>.
