



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/1999/12
28 de junio de 1999

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
Subcomisión de Prevención de Discriminaciones
y Protección a las Minorías
51º período de sesiones
Tema 4 del programa provisional

EJERCICIO DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

El derecho a una alimentación adecuada y a no padecer hambre

Estudio actualizado sobre el derecho a la alimentación,
presentado por el Sr. Asbjørn Eide en cumplimiento
de la decisión 1998/106 de la Subcomisión

ÍNDICE

| | <u>Párrafos</u> | <u>Página</u> |
|--|-----------------|---------------|
| I. OBJETO Y MANDATO | 1 - 12 | 3 |
| II. MALNUTRICIÓN Y HAMBRE: DIMENSIONES, CONSECUENCIAS Y NUEVOS PROBLEMAS | 13 - 30 | 5 |
| III. LOS COMPROMISOS DE LA CUMBRE MUNDIAL SOBRE LA ALIMENTACIÓN Y SU SEGUIMIENTO | 31 - 43 | 10 |
| IV. ESCLARECIMIENTO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y LA NUTRICIÓN Y OBLIGACIONES CORRESPONDIENTES DE LOS ESTADOS | 44 - 57 | 15 |
| V. ELIMINAR EL HAMBRE Y GARANTIZAR EL DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA A NIVEL NACIONAL | 58 - 70 | 19 |
| VI. VIGILANCIA Y DIÁLOGO EN LOS ÓRGANOS PERTINENTES CREADOS EN VIRTUD DE TRATADOS | 71 - 84 | 23 |
| VII. EL PAPEL DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS Y DE SUS RELADORES ESPECIALES | 85 - 92 | 27 |
| VIII. EVOLUCIÓN DE LA FUNCIÓN DE LOS ÓRGANOS Y ORGANISMOS ESPECIALIZADOS DE LAS NACIONES UNIDAS Y DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES | 93 - 113 | 29 |
| IX. LA MUNDIALIZACIÓN Y EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN | 114 - 125 | 36 |
| X. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES | 126 - 136 | 40 |
| <u>Anexo:</u> Observación general 12 - El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11) | | 52 |

I. OBJETO Y MANDATO

Objeto

1. La Comisión de Derechos Humanos ha afirmado repetidas veces ¹ que el hambre constituye un ultraje y una violación de la dignidad humana. La presente actualización de mi anterior estudio sobre el derecho a una alimentación adecuada ² se basa en la convicción de que el fracaso general de los Estados y de la comunidad internacional en lo que respecta a liberar a la humanidad del hambre y a garantizar a todos el disfrute del derecho a la alimentación constituye una de las deficiencias más graves del programa relativo a los derechos humanos. Se precisan medidas urgentes a nivel nacional, regional e internacional para eliminar el hambre y crear condiciones que permitan a todas las personas disfrutar del derecho a la alimentación y a la nutrición. Si esto no se hace, la credibilidad del edificio de los derechos humanos quedará gravemente menoscabada.

2. No hay desacuerdo en que el derecho a la alimentación y a la nutrición es un derecho humano básico. Con ocasión del Día Mundial de la Alimentación de 1998 (el 16 de octubre), el Presidente de los Estados Unidos, Bill Clinton, definió el derecho a la alimentación como el más básico de los derechos humanos. La libertad que da el derecho a estar protegido ante la necesidad fue una de las cuatro libertades fundamentales mencionadas por un anterior Presidente de los Estados Unidos, Franklin D. Roosevelt, en su famoso discurso de 1941 sobre las "cuatro libertades", que impulsó la preparación de la "Carta de las Naciones Unidas" y, posteriormente, de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Los Estados Partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales han reconocido que el derecho a no padecer hambre es un derecho humano fundamental y se han comprometido a adoptar las medidas necesarias, hasta el máximo de los recursos disponibles, para eliminar el hambre.

3. Sin embargo, más de 800 millones de personas no cuentan con alimentos suficientes para satisfacer sus necesidades nutricionales básicas. Esta es una cifra alarmantemente alta, y difícil de conciliar con el compromiso expreso de los Estados de garantizar a todas las personas el disfrute de los derechos humanos. Queda una gran tarea por realizar, antes de que todos gocen de este derecho humano fundamental. Por lo tanto, es necesario examinar el desfase que existe entre los compromisos contraídos respecto de los derechos humanos y la realidad de hoy.

Mandato

4. En su decisión 1997/108, la Subcomisión me pidió que examinara y actualizara mi estudio sobre el derecho a la alimentación, presentado en 1987 y publicado en 1989. Fue éste el primer estudio de la Subcomisión en que se examinó la naturaleza y el contenido de un derecho humano económico y social, analizando el significado del derecho y aclarando las correspondientes obligaciones internas e internacionales de los Estados en relación con los derechos económicos y sociales. En el 50º período de sesiones de la Subcomisión presenté un informe sobre la marcha de los trabajos

(E/CN.4/Sub.2/1998/9), en el que analicé las principales tendencias observadas en la situación de la alimentación y la nutrición y los acontecimientos más importantes en lo que respecta a la promoción del derecho a la alimentación y la nutrición. El presente informe debería examinarse junto con ese informe parcial de 1998, ya que la información dada en este último no se repetirá aquí.

5. Desde el término del estudio de 1987 se han producido importantes novedades en el plano internacional. La aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño y su ratificación casi universal fortalecieron considerablemente el lugar que el derecho a la alimentación y la nutrición ocupa en la normativa internacional de derechos humanos. En los años noventa se han celebrado varias conferencias mundiales. La primera fue la Cumbre Mundial en favor de la Infancia, de 1990, y la última la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, de 1996. En casi todas ellas se examinó el problema del gran alcance del hambre y la malnutrición en el mundo.

Plan general

6. En el capítulo II del presente informe se describen el alcance y las consecuencias de la malnutrición y el hambre. El principal objetivo de ese capítulo es crear conciencia sobre la gravedad de la situación. Estudios científicos recientes han llevado a la conclusión de que las consecuencias a largo plazo de la malnutrición son mucho más graves de lo que antes se creía.

7. En el capítulo III se destaca la importancia adquirida por los asuntos de derechos humanos. En la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 se contrajeron importantes compromisos, y en este capítulo se presta especial atención a los objetivos expuestos en su Plan de Acción, en el que se pide que se esclarezca el derecho a la alimentación y se prepare una estrategia coordinada para su realización. Se describe también el seguimiento, que condujo a la aprobación por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el 12 de mayo de 1999, de la Observación general 12 (anexo). En el capítulo IV se analiza la interpretación de las disposiciones pertinentes sobre derechos humanos, prestando particular atención al artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sobre la base de la Observación general 12.

8. En el capítulo V se examinan las medidas que los Estados deben adoptar para garantizar que nadie padezca hambre y llevar a la práctica el derecho a la alimentación. Asimismo, se dan dos ejemplos de países que han comenzado a trabajar en la elaboración de una estrategia basada en los derechos humanos en relación con la alimentación.

9. En el capítulo VI se examina el tratamiento del derecho a la alimentación y la nutrición en los pertinentes órganos creados en virtud de tratados, mientras que en el capítulo VII se examina el tratamiento de ese derecho por la Comisión de Derechos Humanos y por sus relatores especiales sobre las situaciones en los países.

10. En el capítulo VIII se examina la evolución de las funciones de los organismos especializados y otros órganos respecto de este derecho, y se muestra que ha habido un gran aumento del apoyo a un enfoque basado en los derechos humanos de los asuntos relativos a la alimentación y la nutrición.

11. En el capítulo IX se analiza brevemente el derecho a la alimentación en el contexto de los procesos de mundialización actualmente en curso, y se señala que estos procesos han creado nuevos desafíos y peligros, junto con nuevas oportunidades. Se necesitan medidas correctivas para prevenir las consecuencias negativas evitables.

12. El capítulo X contiene las conclusiones y recomendaciones. Algunas de ellas están dirigidas a los Estados, y se refieren a su aplicación del derecho a la alimentación y la nutrición en su jurisdicción; otras, también dirigidas a los Estados, se refieren a sus obligaciones internacionales hacia otros Estados y hacia la población que vive en esos otros Estados; otras aún están dirigidas a la Alta Comisionada para los Derechos Humanos, a los órganos creados en virtud de tratados y a los órganos y organismos especializados de las Naciones Unidas.

II. MALNUTRICIÓN Y HAMBRE: DIMENSIONES, CONSECUENCIAS Y NUEVOS PROBLEMAS

13. El problema de la malnutrición y el hambre tiene una magnitud espantosa y es un ultraje a la conciencia de la humanidad. En mi informe parcial de 1998 figuran estadísticas relativas a la malnutrición, junto con una reseña general de la naturaleza y magnitud de las enfermedades relacionadas con la nutrición. En el año transcurrido desde entonces se han reexaminado y adaptado algunas cifras, por ejemplo la de la malnutrición evaluada en función de la insuficiencia ponderal de los niños: el año pasado notifiqué que tenían insuficiencia ponderal alrededor de 170 millones de niños menores de 5 años, mientras que según las cifras fidedignas más recientes, son "más de 200 millones" ³.

14. La Directora General de la Organización Mundial de la Salud ha dado recientemente los siguientes ejemplos de las repercusiones sanitarias de la malnutrición ⁴: 208 millones de personas padecen un retraso del crecimiento, y 49 millones sufren emaciación; más de 900 millones tienen bocio, 16 millones sufren un retraso grave y otros 50 millones están afectados por otras formas de daño cerebral por carencia de yodo; 3 millones de niños están expuestos a un mayor riesgo de infección, ceguera y muerte debido a la avitaminosis A; la anemia y la carencia de hierro afectan a más de 2.000 millones de personas en todo el mundo; y alrededor de 22 millones de niños y más de 200 millones de adultos son obesos y, por consiguiente, están muy expuestos a una serie de enfermedades no transmisibles graves y a otras amenazas para la salud.

15. Difícilmente podría decirse que el problema global se haya reducido mucho, aunque hay ciertos signos y tendencias positivos en algunas partes del

mundo (véase mi informe de 1998), y ciertas experiencias en algunos países pueden ser fuente de esperanza para otros Estados que deseen abordar el problema de manera sostenida ⁵.

16. En el presente informe definitivo se destacan algunas de las principales nuevas preocupaciones y formas de entender las causas de la malnutrición que han surgido desde que presenté mi estudio en 1987. En el último decenio, las pruebas científicas y la experiencia práctica han convergido hacia un cuadro mucho más integrado del que podíamos trazar en 1987. Sólo si comprendemos la naturaleza y complejidad de los problemas que se derivan de la no realización del derecho a una alimentación adecuada podremos interpretar este derecho de manera más completa e identificar las correspondientes obligaciones nacionales e internacionales de los Estados.

17. El inadecuado acceso a los alimentos y el estado nutricional subóptimo pueden tener múltiples causas que interaccionan entre sí, algunas de ellas profundamente enraizadas en el mal funcionamiento de la sociedad. La idea, antes muy difundida pero errónea, de que el hambre se debía a una producción de alimentos mundial, e incluso nacional, insuficiente, se ha descartado ya en general. Ahora existe un mayor reconocimiento de la necesidad de análisis y enfoques sistemáticos e integrados para encontrar soluciones. La traducción de los principios teóricos en medidas prácticas exige una acción que trascienda los límites de los distintos sectores y organizaciones, con sus programas y carteras a menudo firmemente establecidos.

18. Tres esferas requieren particular atención: en primer lugar, el nuevo hincapié en el llamado "enfoque del ciclo biológico" para entender y combatir la malnutrición; en segundo lugar, la comprensión conexas y revitalizada de la función crítica que desempeñan las mujeres y las niñas como mediadoras de los procesos sociales y biológicos que dan lugar a la malnutrición y la perpetúan de una generación a otra; en tercer lugar, los rápidos cambios en la distribución de la "carga mundial de morbilidad" entre el mundo en desarrollo y el industrializado, así como dentro del mundo en desarrollo. Al abordar todos estos asuntos deberían tenerse en cuenta los derechos humanos, imponiendo la consideración del "derecho a una alimentación adecuada" dado en una perspectiva muy amplia de desarrollo económico, social y humano ⁶.

El "enfoque del ciclo biológico" para entender la malnutrición

19. El efecto pernicioso de la malnutrición puede afectar al ser humano en todas las fases de su vida. Este es ahora un hecho evidente, que hace aún más urgente la necesidad de adoptar medidas correctivas de amplio alcance. Sabemos que la pobreza es un círculo vicioso, y que la malnutrición puede afectar grandemente a la capacidad de trabajo de los adultos, contribuyendo así a perpetuar la pobreza. El enorme impacto de la malnutrición en el desarrollo humano, familiar y social es indisputable.

20. Hasta hace poco, los efectos del hambre y de las diversas formas de malnutrición se asociaban normalmente a la susceptibilidad en las distintas edades, y los remedios considerados se relacionaban con la necesidad de combatir el problema en cada una de esas fases mediante alimentación

complementaria u otra formas de rehabilitación. Aunque había siempre discusiones sobre las consecuencias de la malnutrición de los lactantes y los niños pequeños en términos de adultos de baja estatura pero por lo demás sanos, así como un cierto temor no fundamentado de que la desnutrición fetal provocara un daño encefálico permanente, sólo en los años noventa, como fruto de las nuevas teorías y de los datos de estudios a largo plazo, se ha impuesto la idea de que la malnutrición en la primera fase de la vida influye también en la vulnerabilidad a las enfermedades en la vida posterior.

21. Los hallazgos y las teorías enunciadas en el presente decenio indican que la malnutrición fetal y de los lactantes pequeños puede, de hecho, "programar" la susceptibilidad del individuo a enfermedades crónicas relacionadas con la nutrición, como las cardiopatías, la obesidad y la diabetes, en fases posteriores de su vida. Resulta irónico que estas enfermedades, que se creía causadas por la "sobrealimentación" en el mundo industrializado, se estén ahora extendiendo por el mundo pobre con una celeridad sin precedentes. Estas afecciones provocan discapacidad, enfermedad y muerte en una fase mucho más temprana de lo que cabría esperar en quienes han sobrevivido a los años críticos de la infancia en las sociedades pobres. Además, los factores de riesgo que se añaden a los efectos biológicos de programación también se relacionan frecuentemente con la pobreza; por ejemplo, se sabe que ciertas grasas y alimentos azucarados producen "energía barata" ⁷.

22. El alcance y la gravedad de esta malnutrición que condiciona todo el ciclo vital se relacionan estrechamente con factores sociales y biológicos adversos que pueden combinarse para influir en la nutrición y en el proceso reproductivo de la mujer de formas que afectan críticamente a los hijos cuando aún están en el vientre materno y que repercuten en el ciclo biológico de la generación siguiente. El informe del CAC/SNC resume la gravedad de las complejas interrelaciones de la siguiente manera:

"El reconocimiento por la comunidad internacional de que los adultos mal alimentados son económicamente menos eficaces tiene ahora que vincularse a los nuevos datos que indican que hasta mil millones de adultos están malnutridos y tienen una capacidad de trabajo reducida y una mayor susceptibilidad a las infecciones. Las tasas notablemente altas de anemia en los niños, hombres y mujeres de muchas partes del globo no sólo menoscaban la capacidad de trabajo sino que afectan también de manera permanente al desarrollo encefálico normal de los lactantes. Ahora, sin embargo, está claro también que la forma más común de malnutrición infantil, que entraña un retraso del crecimiento, está estrechamente asociada con un desarrollo mental y físico defectuoso. Así pues, la capacidad de las sociedades de desarrollarse económicamente está siendo socavada por decenios a causa de nuestra actual incapacidad de eliminar la malnutrición y la anemia en los niños y los adultos. Ahora se sabe que las repercusiones de la mala nutrición afectan a todo el ciclo biológico. Las madres malnutridas, particularmente en Asia, están dando a luz a niños de bajo peso al nacer que no sólo corren un riesgo inmediato mayor sino que sufren también un retraso del crecimiento en los primeros años, quedando doblemente desfavorecidos por sus

limitaciones físicas y mentales. En algunas sociedades esto afecta a la mitad de la población, y hay nuevas pruebas de que en Asia las niñas con un crecimiento insuficiente se convierten en adultas malnutridas que luego, en la gestación, traspasan a la nueva generación los efectos a largo plazo de su propio desarrollo defectuoso durante la vida fetal. Romper este ciclo intergeneracional es extraordinariamente importante: no es sólo una cuestión ética fundamental, sino también una prioridad para todo gobierno que se preocupe por la futura capacidad intelectual y económica de su población. (sin subrayar en el original)

La función particular de las mujeres y las niñas como víctimas y "mediadoras" en la génesis de la malnutrición

23. Las mujeres aquejadas por desventajas sociales que pueden afectar a sus funciones reproductivas pueden contribuir al círculo vicioso: las niñas suelen estar desnutridas, y las futuras madres empiezan sus embarazos precoces en un estado de nutrición subóptimo, dando a luz a niños de bajo peso al nacer que también pueden haber recibido una alimentación subóptima en el vientre materno. A este mal comienzo en la vida se añaden a veces unas pautas alimentarias inadecuadas y repetidas enfermedades infecciosas en los primeros años de vida. Estos factores adversos pueden combinarse para afectar los procesos vitales del desarrollo humano, incluido el desarrollo encefálico, en los años de formación más decisivos.

24. Las madres subalimentadas y subatendidas se encuentran así afectadas social y biológicamente, lo que hace necesario un análisis continuo de los papeles de ambos sexos en todas las iniciativas encaminadas a mejorar la alimentación y la nutrición. Este análisis debe situarse, a su vez, en el contexto de las responsabilidades y los derechos de la mujer, incluidos los de las niñas. Tenemos un imperativo ético respecto de las mujeres, así como el imperativo de proteger a las generaciones futuras de la exposición a esos mismos riesgos que se refuerzan mutuamente, perpetuando así la situación. Debemos romper el círculo vicioso.

25. El problema ha sido que las funciones de la mujer -dar a luz y alimentar a la nueva generación, junto con asegurar la alimentación de la familia y la seguridad económica en general- se han considerado con demasiada frecuencia como asuntos pertenecientes a la esfera doméstica y, por lo tanto, ajenos a la responsabilidad del Estado. Hemos comenzado a comprender mejor en qué medida esas funciones constituyen la raíz misma de los problemas que, por estar definidos a menudo en términos agregados, tienden a pasarse por alto cuando se determinan los puntos cruciales en los que hay que intervenir. Se justifica, pues, un examen renovado de los vínculos entre los derechos de la mujer y el derecho a una alimentación adecuada, en el contexto del análisis de los nexos generales entre los procesos que crean pobreza y la manifestación de esa pobreza por una parte, y los factores culturales que se traducen en discriminación contra la mujer, por la otra.

26. Un ejemplo especial es el de las oportunidades que tienen las mujeres de amamantar a sus hijos, dándoles así la alimentación más apropiada para los lactantes por lo menos hasta los seis meses de edad: la leche materna.

El Estado tiene la obligación de respetar el derecho de la mujer a proporcionar este alimento y de proteger y facilitar las condiciones necesarias para que pueda hacerlo durante seis meses. Esto puede requerir medidas legislativas y de apoyo, que protejan a las madres de las situaciones que las obligan a suspender el amamantamiento y a utilizar alimentos alternativos, incluidos los sucedáneos de la leche materna, antes de que los lactantes hayan madurado fisiológicamente hasta un punto en que puedan tolerar y utilizar alimentos distintos de la leche materna.

La distribución de la carga de morbilidad relacionada con la nutrición

27. De lo dicho acerca del enfoque del ciclo biológico se desprende también que el cuadro que solíamos tener del hambre, la malnutrición y la mala salud como consecuencias de una ingesta alimentaria inadecuada -desnutrición en los países en desarrollo y "sobrealimentación" en los países ricos- ha cambiado radicalmente. Todas las principales enfermedades relacionadas con la nutrición se dan en la mayoría de los países, y en todas las clases sociales. De ahí ha nacido la expresión "la doble carga de morbilidad" que se utiliza para describir lo que las sociedades pobres están experimentando ahora. Las enfermedades típicas de las sociedades en desarrollo -principalmente enfermedades infecciosas que, combinadas con la desnutrición, provocan una alta mortalidad, sobre todo entre los niños- siguen cobrándose sus víctimas y representando una sangría para los escasos presupuestos de salud; por su parte, las nuevas enfermedades incrementan esa sangría al provocar la discapacidad o muerte precoces de los sostenes de las familias ⁸.

28. Un aspecto especialmente intrigante es el de las diferentes tasas de malnutrición que se observan entre las mujeres y los niños de distintas sociedades en desarrollo. El ejemplo más destacado lo da una comparación de las tendencias en Asia meridional y en el África al sur del Sáhara. Las mujeres y los niños de Asia meridional parecen estar en una situación mucho peor que los de África. Se han elaborado varias teorías para tratar de explicar este fenómeno, pero no se ha llegado a conclusiones definitivas. Sí se ha entendido, sin embargo, que al evaluar la situación nutricional de las poblaciones es necesario tener en cuenta que la causalidad básica es con frecuencia mucho más compleja que una explicación basada en un único factor, como la falta general de alimentos. A pesar de ello, las tendencias nutricionales adversas aún se utilizan con excesiva frecuencia para "demostrar" la necesidad de aumentar la producción de alimentos para poner remedio a esa situación. El "derecho a una alimentación adecuada" puede estar tan relacionado con el pleno ejercicio de los derechos de la mujer como con el suministro de un puñado de nutrientes mediante planes de alimentación complementaria.

29. La lucha contra la malnutrición es necesaria no sólo desde la perspectiva de los derechos humanos; también lo es en términos económicos. James Lovelace, director de la Red de salud, nutrición y población del Banco Mundial, sostiene que los pensadores, planificadores y agentes del desarrollo no han reconocido, por demasiado tiempo, cómo y cuán profundamente la malnutrición está implicada en la génesis y la persistencia de la pobreza. "La malnutrición difundida de los niños, y también de las mujeres y los

hombres, ha subrepticamente socavado y frustrados los esfuerzos de desarrollo en muchos campos. La nutrición debería pasar a ser la nueva frontera, en una lucha contra el retraso del desarrollo y el crecimiento de las personas, especialmente de los jóvenes". También afirma que se sabe cómo resolver el problema de la malnutrición: "La adopción de intervenciones y enfoques cuidadosamente seleccionados es no sólo un imperativo desde el punto de vista de los derechos humanos, sino que constituye también la opción económica más acertada. Los Estados y la comunidad internacional no pueden permitirse no hacerlo, porque la malnutrición es muy cara para la sociedad" ⁹.

30. Así pues, los argumentos de derechos humanos y los argumentos económicos a favor de una mejor alimentación y nutrición son igualmente importantes y pueden ir de la mano, ya que no se contraponen. Lo que interesa es que la justificación para asegurar a los seres humanos una buena alimentación no se perciba y propugne sólo en términos económicos: sobre cualquier argumento meramente utilitario ha de prevalecer la dignidad de los hombres, las mujeres y los niños. Los derechos humanos tienen una compensación económica, y las intervenciones económicas eficaces mejorarán el ejercicio de los derechos humanos: se trata de las dos caras de una misma moneda, que pueden promoverse en conjunto.

III. LOS COMPROMISOS DE LA CUMBRE MUNDIAL SOBRE LA ALIMENTACIÓN Y SU SEGUIMIENTO

31. No obstante que la Declaración Universal de Derechos Humanos sitúe todos los derechos humanos en el mismo nivel, la atención prestada en el plano internacional a los derechos económicos y sociales fue sumamente escasa por varios decenios. Uno de los propósitos de mi estudio de 1987 fue mejorar el entendimiento de los derechos económicos y sociales y, de esa manera, promover su reconocimiento y aplicación. Una serie de importantes conferencias mundiales imprimieron un impulso considerable al reconocimiento y la promoción de estos derechos: la Cumbre Mundial en favor de la Infancia de 1990, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Conferencia de Río) de 1992, la Conferencia Internacional sobre Nutrición de 1992, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993, la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de 1994, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1995, la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de 1995 y la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) de 1996. Estas conferencias representaron hitos en un proceso hacia una mejor comprensión de la relación entre los derechos humanos y el desarrollo, y un reconocimiento de que los derechos económicos y sociales son tan indispensables como los civiles y políticos. La contribución de cada una de estas conferencias al fomento de los derechos económicos y sociales está descrita a grandes rasgos en mi informe parcial de 1998 (párrs. 22 a 29), que el lector puede consultar.

32. El progreso más importante en lo que respecta al derecho a la alimentación fue fruto de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, celebrada en Roma, por invitación de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), en noviembre de 1996. Habida cuenta

de que la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación fueron aprobados por la Cumbre y, por lo tanto, por los dirigentes del mundo, los compromisos en ellos contraídos han de considerarse de primordial importancia jurídica, política y moral para la comunidad mundial.

33. Los gobiernos reunidos en Roma declararon que consideraban intolerable e inaceptable que más de 800 millones de personas de todo el mundo, en particular de los países en desarrollo, no dispusieran de alimentos suficientes para satisfacer sus necesidades nutricionales básicas. Reconocieron que ello no era consecuencia de la falta de suministros alimentarios. Observaron que esos suministros habían aumentado considerablemente, y que las limitaciones radicaban en el acceso a los alimentos. Los problemas residían en la continua insuficiencia de los ingresos familiares para comprar alimentos, así como en la inestabilidad de la oferta y la demanda y en las catástrofes naturales y de origen humano.

34. Señalaron también que los problemas del hambre y la inseguridad alimentaria tenían dimensiones mundiales, y que era probable que persistieran e incluso se agravaran dramáticamente en algunas regiones si no se adoptaba con urgencia una acción decidida y concertada, especialmente dados el incremento de la población mundial previsto y la tensión a que estaban sometidos los recursos naturales. Los dirigentes del mundo prometieron, por lo tanto, consagrar su voluntad política y su dedicación común y nacional a conseguir la seguridad alimentaria para todos y a realizar un esfuerzo constante para erradicar el hambre de todos los países, con el objetivo inmediato de reducir el número de personas desnutridas a la mitad de su nivel de 1996 no más tarde del año 2015.

35. Para llevar a la práctica esta voluntad política, los dirigentes del mundo asumieron los siete compromisos siguientes, que expusieron en su Plan de Acción:

1. Garantizar un entorno político, social y económico propicio, destinado a crear las mejores condiciones posibles para la erradicación de la pobreza y para la paz duradera, sobre la base de una participación plena y equitativa de las mujeres y los hombres, que favorezca al máximo la consecución de una seguridad alimentaria sostenible para todos;
2. Aplicar políticas que tengan por objeto erradicar la pobreza y la desigualdad y mejorar el acceso físico y económico de todos en todo momento a alimentos suficientes, nutricionalmente adecuados e inocuos, y su utilización efectiva;
3. Esforzarse por adoptar políticas y prácticas participativas y sostenibles de desarrollo alimentario, agrícola, pesquero, forestal y rural, en zonas de alto y bajo potencial, que sean fundamentales para asegurar un suministro de alimentos suficiente y fiable a nivel

familiar, nacional, regional y mundial y que combatan las plagas, la sequía y la desertificación, considerando el carácter multifuncional de la agricultura;

4. Esforzarse por asegurar que las políticas de comercio alimentario y agrícola y de comercio en general contribuyan a fomentar la seguridad alimentaria para todos a través de un sistema de comercio mundial leal y orientado al mercado;
5. Esforzarse por prevenir y estar preparados para afrontar las catástrofes naturales y emergencias de origen humano, y por atender las necesidades transitorias y urgentes de alimentos de manera que fomenten la recuperación, la rehabilitación, el desarrollo y la capacidad para satisfacer las necesidades futuras;
6. Promover la asignación y utilización óptimas de las inversiones públicas y privadas para fortalecer los recursos humanos, los sistemas alimentarios, agrícolas, pesqueros y forestales sostenibles y el desarrollo rural en zonas de alto y de bajo potencial;
7. Aplicar, vigilar y dar seguimiento a este Plan de Acción a todos los niveles en cooperación con la comunidad internacional.

36. El compromiso 7 (aplicación, vigilancia y seguimiento) reviste especial importancia para el presente estudio. Se especificaron los siguientes objetivos para cumplir con ese compromiso:

- 7.1. Adoptar medidas dentro del marco nacional de cada país con miras a mejorar la seguridad alimentaria y permitir el cumplimiento de los compromisos contraídos en el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación;
- 7.2. Mejorar la cooperación subregional, regional e internacional y movilizar los recursos disponibles, haciendo un uso óptimo de ellos, para apoyar los esfuerzos nacionales con objeto de conseguir lo antes posible una seguridad alimentaria mundial sostenible;
- 7.3. Vigilar activamente la aplicación del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación;
- 7.4. Esclarecer el contenido del derecho a una alimentación suficiente y del derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre, como se declara en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y otros instrumentos internacionales y regionales pertinentes, y prestar especial atención a la aplicación y la realización plena y progresiva de este derecho como medio de conseguir la seguridad alimentaria para todos;

- 7.5. Compartir las responsabilidades de la consecución de la seguridad alimentaria para todos, de manera que la aplicación del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación se lleve a cabo al nivel más bajo posible al que pueda conseguirse mejor su objetivo.

37. El objetivo 7.4 se refiere, pues, directamente al derecho a la alimentación. En el Plan de Acción se pide que los gobiernos, en asociación con todos los actores de la sociedad civil, procedan a lo siguiente:

- a) Hacer todo lo posible para aplicar las disposiciones del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y las disposiciones pertinentes de otros instrumentos internacionales y regionales;
- b) Instar a los países que no son todavía partes en el Pacto a que se adhieran a éste a la mayor brevedad posible;
- c) Invitar al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales a que preste atención especial al Plan de Acción en el marco de sus actividades y continúe vigilando la aplicación de las medidas concretas que se estipulan en el artículo 11 del Pacto;
- d) Invitar a los órganos pertinentes creados en virtud de tratados y a los organismos especializados competentes de las Naciones Unidas a que estudien el modo en que podrían contribuir a la aplicación ulterior del derecho susodicho, en el marco del seguimiento coordinado por el sistema de las Naciones Unidas de las recomendaciones de las principales conferencias y cumbres internacionales de las Naciones Unidas, inclusive la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, dentro de los límites de sus mandatos;
- e) Invitar al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a que, en consulta con los órganos pertinentes creados en virtud de tratados y 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 estos derechos como medio para conseguir los compromisos y objetivos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, teniendo en cuenta la posibilidad de establecer directrices voluntarias encaminadas a alcanzar la seguridad alimentaria para todos.

El seguimiento

38. La Alta Comisionada para los Derechos Humanos ha adoptado varias medidas para iniciar la cooperación con los pertinentes organismos y órganos creados en virtud de tratados. Se firmó un memorando de entendimiento con la FAO para la aplicación del objetivo 7.4. El Comité de Derechos Económicos,

Sociales y Culturales celebró el 1º de diciembre de 1997 un día de debate general sobre el derecho a la alimentación, al que asistieron la Alta Comisionada y expertos invitados, y al que siguió, el 2 de diciembre, la primera consulta de expertos sobre este tema. Las principales conclusiones de esa consulta figuran en mi informe parcial de 1998 (párrs. 36 y 37). Entre otras cosas, se recomendó al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que preparara y aprobara una observación general sobre el derecho a la alimentación, lo que éste se dispuso a hacer. En noviembre de 1998, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos organizó una segunda consulta, copatrocinada por la FAO en Roma. En abril de 1999, la Alta Comisionada informó a la Comisión de Derechos Humanos sobre las conclusiones de esta consulta.

39. De la recomendación de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de que se examinara la posibilidad de establecer "directrices voluntarias" se ocuparon en 1997 tres organizaciones no gubernamentales o instituciones: FIAN - por el Derecho a Alimentarse, la Alianza Mundial para la Nutrición y los Derechos Humanos, y el Instituto Jacques Maritain. A principios de 1997 comenzaron a redactar un código de conducta sobre el derecho humano a una alimentación adecuada, que fue sometido a un riguroso proceso de examen y enmienda por organizaciones no gubernamentales, hasta que en septiembre de 1997 se publicó un proyecto definitivo. El proyecto de código ha sido aprobado ya por más de 800 organizaciones no gubernamentales. En el momento oportuno se presentará a los órganos internacionales competentes para que lo examinen. El proyecto de código de conducta es un documento bien construido, que responde a los dos componentes del llamamiento hecho por la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: que se esclarezca el contenido del derecho a una alimentación suficiente y del derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre, y que se preste especial atención a la aplicación y la realización plena y progresiva de este derecho como medio de conseguir la seguridad alimentaria para todos. En el capítulo VIII del presente informe figura información más detallada sobre el contenido del código.

40. El órgano que inició los preparativos para las negociaciones de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación y cuya principal tarea es ahora coordinar el seguimiento del Plan de Acción de la Cumbre -el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de la FAO- ha sido hasta ahora más pasivo en el seguimiento del objetivo 7.4 de lo que cabía prever, probablemente por estar en espera de una respuesta integral al mandato asignado a la Alta Comisionada en relación con el esclarecimiento del contenido y con una estrategia para aplicar un enfoque de derechos humanos a la seguridad alimentaria.

41. En cuanto a los organismos técnicos que trabajan en el sector de la alimentación y de la nutrición y a su personal, la toma de conciencia del valor de un enfoque de derechos humanos en la evaluación, promoción y programación de la alimentación y la nutrición ha madurado lenta pero incesantemente. En el CAC/SNC, el grupo de trabajo sobre la ética de la nutrición y los derechos humanos está examinando desde hace algunos años el significado de un enfoque de derechos humanos aplicado a la alimentación y la nutrición en el ámbito de la asistencia para el desarrollo. Por recomendación suya, el CAC/SNC dedicó el simposio de su período de

sesiones anual de 1999 al tema "Las bases y los aspectos políticos de un enfoque de derechos humanos de los programas y políticas de alimentación y nutrición". El simposio tuvo lugar en Ginebra los días 12 y 13 de abril de 1999, hospedado por la Alta Comisionada para los Derechos Humanos. Asistieron a él oficiales superiores de varios organismos, junto con sus coordinadores técnicos, lo que es prueba de una creciente receptividad a la cuestión de los derechos humanos entre los organismos de desarrollo. Y aunque algunos organismos se encuentran ya desde hace un tiempo en la primera línea de la promoción del enfoque de derechos humanos (en particular el UNICEF, y más recientemente la FAO), el simposio contribuyó a dejar en claro la necesidad de un cambio en las actitudes de otros organismos y de un mejor entendimiento de la labor de las instituciones de derechos humanos y del papel de esos organismos en la futura colaboración con éstas. En el capítulo VIII del presente informe se resumen las posiciones adoptadas y los compromisos asumidos por los representantes de muchos de los organismos que asistieron a este importante simposio.

42. El hito más importante hasta la fecha en el proceso de seguimiento ha sido la preparación y aprobación, el 12 de mayo de 1999, por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su 20º período de sesiones, de la Observación general 12 (E/C.12/1999/5) sobre el derecho a una alimentación adecuada (art. 11). Esta observación general tiene una importancia fundamental, por lo que se adjunta al presente informe. Su contenido se examina en el capítulo IV.

43. El resultado neto de estas actividades realizadas desde la Cumbre Mundial sobre la Alimentación es que se ha esclarecido el contenido del derecho a la alimentación y la nutrición, se ha difundido la conciencia de su importancia y se están adoptando medidas más resueltas para poner en práctica este derecho.

IV. ESCLARECIMIENTO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y LA NUTRICIÓN Y OBLIGACIONES CORRESPONDIENTES DE LOS ESTADOS

44. El derecho a la alimentación forma parte del derecho más amplio a un nivel de vida adecuado ¹⁰. El derecho a un nivel de vida adecuado -o a la subsistencia- sintetiza la preocupación central de todos los derechos económicos y sociales, que es integrar a todas las personas en una sociedad más humana. El propósito fundamental de la promoción del derecho a una alimentación adecuada es conseguir el bienestar nutricional de cada niño, mujer y hombre. El estado nutricional del ser humano está determinado por al menos tres conjuntos importantes de condiciones que interaccionan de manera dinámica, y que se relacionan con la alimentación, la salud y la asistencia, con la educación como dimensión transversal. La alimentación por sí sola no es suficiente para asegurar una buena nutrición del individuo. El derecho a una alimentación adecuada es un componente necesario, pero no suficiente por sí solo, del derecho a una nutrición adecuada. La plena realización de este segundo derecho depende también de los logros paralelos en los sectores de la salud, la asistencia a las personas vulnerables y la educación. Los instrumentos más recientes, en particular la Convención sobre

los Derechos del Niño, reconocen este derecho más amplio a la nutrición, así como su carácter transversal en relación con muchos otros derechos, incluidos los civiles y políticos.

45. El artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se centra en las dimensiones alimentarias de ese concepto más amplio. Al llamamiento de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación a definir mejor el derecho a la alimentación consagrado en el artículo 11 se ha respondido en general mediante el proceso descrito en el capítulo III, que culminó con la aprobación de la Observación general 12 por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Este es un paso de la máxima importancia en el proceso hacia el esclarecimiento del contenido del derecho a la alimentación y de las medidas que deberían adoptarse para su realización. Habida cuenta de que se trata de la interpretación del órgano creado en virtud de un tratado que es responsable de vigilar la aplicación por los Estados Partes del derecho a una alimentación adecuada, esta Observación general representará en los próximos tiempos el documento de más peso que se haya formulado hasta ahora en relación con el derecho a la alimentación.

46. El texto completo de la Observación general sobre el derecho a una alimentación adecuada debería estudiarse como parte integrante de esta actualización. El autor refrenda plenamente el contenido de la observación general. A continuación figuran algunas observaciones sobre la estructura y los principales aspectos de su contenido: la dignidad, la adecuación y sostenibilidad de la disponibilidad de alimentos, y el acceso a éstos.

47. El principio básico del sistema de los derechos humanos es que todos "nacen libres e iguales en dignidad y derechos y... deben comportarse fraternalmente los unos con los otros" (Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 1). El Comité afirma en su Observación general (párr. 4) que "el derecho a una alimentación adecuada está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos. Es también inseparable de la justicia social, pues requiere la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas, en los planos nacional e internacional, orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los derechos humanos por todos".

48. En la Observación general se expresa el contenido básico del derecho a una alimentación adecuada, en los siguientes términos (párr. 8):

- La disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada;
- La accesibilidad de los alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos.

49. El concepto de "adecuación" viene determinado en buena medida por las condiciones sociales, económicas, culturales, climáticas, ecológicas y de

otro tipo imperantes en el momento, pero hay también algunos elementos básicos que se aplican en toda circunstancia y que el Comité expuso con más detalle. El concepto de "sostenibilidad" entraña el concepto de disponibilidad y accesibilidad a largo plazo, y está íntimamente vinculado al concepto de alimentación adecuada o de seguridad alimentaria, que implica la posibilidad de acceso a los alimentos por parte de las generaciones presentes y futuras.

50. Al aclarar el contenido del término "adecuado", la Observación general (párrs. 7 a 11) expone con cierto detalle el significado de los subconceptos de necesidades alimentarias, sin sustancias nocivas y aceptables para una cultura o unos consumidores determinados. El concepto de sostenibilidad se explica en términos de disponibilidad y accesibilidad -física y económica- para diferentes grupos de personas (párrs. 12 y 13). Este grado de detalle es muy útil porque ofrece la oportunidad de que los Estados Partes informen de manera más pormenorizada sobre la realización del derecho a una alimentación adecuada, que sólo alcanza su pleno significado cuando la "alimentación" engloba también el disfrute de otros derechos que, en última instancia determinan la accesibilidad y constituyen un verdadero vehículo de salud nutricional.

Sobre las obligaciones de los Estados a nivel nacional e internacional

51. En términos muy generales, las obligaciones jurídicas de los Estados Partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que se establecen en el artículo 2 del Pacto se han descrito en observaciones generales anteriores y se tratan también en los párrafos 14 a 16 de la Observación general 12.

52. Mi estudio de 1987 fue realizado con la intención de contribuir a esclarecer de la naturaleza y los niveles de las obligaciones de los Estados en relación con los derechos económicos y sociales. Sobre la base de mi trabajo anterior, introduje un marco analítico que permite evaluar las obligaciones de los Estados en tres niveles: la obligación de respetar, la obligación de proteger y la obligación de facilitar y satisfacer los derechos humanos. El marco ha resultado muy útil y se ha utilizado ampliamente desde entonces. En mi informe parcial de 1998 expliqué ese marco con más detalle, de la siguiente manera (párr. 9):

- a) 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 -sólo 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.

- b) 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.
- c) 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".
- d) 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.

53. El Comité ha refrendado ahora en general este enfoque en su Observación general 12 (párr. 15). Cabe señalar que el Comité ha decidido utilizar los tres niveles de obligación inicialmente propuestos por mí, pero subdividiendo el tercer nivel en la obligación de facilitar y de hacer efectivo (realizar), como yo mismo sugerí en mi trabajo ulterior.

54. Los derechos económicos y sociales, al igual que todos los demás derechos humanos, se violan con frecuencia, pero ha habido cierta controversia respecto de qué es lo que constituye una violación de esos derechos, incluido el derecho a la alimentación ¹¹. Este asunto se trata en la Observación general (párrs. 17 a 20). El Pacto se viola cuando un Estado no garantiza la satisfacción de, al menos, el nivel mínimo esencial necesario para estar protegido contra el hambre. Las limitaciones de recursos no eximen de responsabilidad al Gobierno, que debe demostrar que ha hecho todo lo posible para utilizar todos los recursos de que dispone con el fin de cumplir, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas. Toda discriminación en el acceso a los alimentos, así como a los medios y derechos para obtenerlos,

constituye una violación del Pacto. Las violaciones pueden producirse por actos realizados directamente por los Estados o por otras entidades insuficientemente reguladas por los Estados. Los actores no estatales también tienen responsabilidades, y el Estado debe crear un medio que facilite el ejercicio de esas responsabilidades. En lo que respecta al sector empresarial privado, ya sea nacional o transnacional, debería aprobarse y utilizarse un código de conducta.

55. Si bien el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es la disposición fundamental respecto del derecho a la alimentación, debe tenerse presente que los asuntos relacionados con la alimentación y la nutrición se tratan en muchos otros instrumentos internacionales. De particular importancia son el artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño y los artículos 12 y 14 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, que se ocupan del derecho a una alimentación adecuada.

56. También hay disposiciones importantes en el derecho internacional humanitario, establecido principalmente en los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y los dos Protocolos Adicionales de 1977. En ellos se prohíbe hacer padecer hambre a las personas civiles, así como destruir los bienes indispensables para su supervivencia, como artículos alimenticios, zonas agrícolas, cultivos, ganado, instalaciones de agua potable y obras de riego. También se prohíben los métodos o medios de hacer la guerra que puedan causar daños extensos y duraderos al medio ambiente, poniendo así en peligro la salud o la supervivencia de la población. Hay asimismo disposiciones relativas a la asistencia humanitaria y a las operaciones de socorro, incluido el libre paso de artículos esenciales tales como alimentos, medicamentos y otros bienes de primera necesidad.

57. Buena parte del derecho internacional humanitario se concibió para una situación de conflicto armado que ha experimentado cambios importantes en los últimos años, en particular desde el término de la guerra fría. De los conflictos entre Estados -en los que se concentraba tradicionalmente el derecho humanitario- se ha pasado a los conflictos armados dentro de los Estados, con un aumento de las tensiones y los disturbios intraestatales, cuando no se llega al conflicto armado declarado. Los derechos humanos, incluido el derecho a no padecer hambre, siguen siendo aplicables en general también durante los conflictos armados. La atribución de responsabilidades a los diferentes participantes en el conflicto, así como los derechos, obligaciones y funciones de los organismos internacionales, son asuntos que suscitan controversia y que es urgente esclarecer.

V. ELIMINAR EL HAMBRE Y GARANTIZAR EL DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA A NIVEL NACIONAL

58. Las situaciones varían mucho de un país a otro, por lo que las formas más apropiadas de garantizar que no se padezca hambre y realizar el derecho a una alimentación adecuada también difieren considerablemente. Sin embargo, cada Estado Parte en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y

Culturales y en la Convención sobre los Derechos del Niño debe adoptar las medidas necesarias, con arreglo a las condiciones particulares imperantes en su territorio, para garantizar que nadie padezca hambre y, sobre esa base, lograr tan rápido como sea posible una situación en que todos gocen del derecho a una alimentación adecuada. En este proceso deberían aplicarse los diferentes niveles de obligación de los Estados que se exponen en la Observación general y que se examinan más arriba en el capítulo IV, utilizando la combinación particular de medidas que exija la situación nacional.

59. Cada país debería, pues, elaborar una estrategia nacional para llevar a la práctica el derecho a la alimentación o, si ya la tiene, revisarla a la luz de lo que se señala en la Observación general 12. El primer paso en cualquier estrategia de esa índole debería ser cartografiar la situación de los diferentes grupos y de las distintas regiones del país, teniendo en cuenta las diferencias que pueden existir por razones de sexo, etnia o raza, o entre las zonas rurales y urbanas. Esta labor de cartografía es necesaria para identificar a los grupos que carecen de seguridad alimentaria y elaborar las respuestas apropiadas a esas situaciones ¹².

60. La seguridad alimentaria se define actualmente como el acceso por todas las personas en todo momento a los alimentos necesarios para una vida sana y activa ¹³. Alcanzar la seguridad alimentaria significa garantizar que se disponga de suficientes alimentos, que los suministros sean relativamente estables y que quienes los necesiten puedan obtenerlos ¹⁴. El concepto de seguridad alimentaria nacional significa, por lo tanto, que toda persona tenga el derecho efectivo a una alimentación adecuada o a los recursos necesarios para obtener alimentos y que, en principio, haya suficientes alimentos para todos. Lograr la seguridad alimentaria a nivel de los hogares significa garantizar que en todo el territorio se disponga de suficientes alimentos, que los suministros sean relativamente estables y que todas las personas de ese territorio que necesiten alimentos puedan obtenerlos para llevar una vida sana y productiva. Por inseguridad alimentaria se entiende lo contrario: una situación en que algunas personas, a veces o en todo momento, no tienen acceso a suficientes alimentos y, por lo tanto, no pueden llevar una vida sana y activa.

61. Así pues, la seguridad alimentaria puede considerarse el corolario del derecho a la alimentación: el Estado debe adoptar las medidas necesarias para garantizar la seguridad alimentaria a todas las personas que se encuentren bajo su jurisdicción. En sus esfuerzos nacionales para identificar a los grupos que padecen inseguridad alimentaria, los Estados deberían examinar -periódicamente o cuando circunstancias especiales provoquen cambios importantes, inclusive graves depresiones económicas- quiénes pueden ser los afectados y las diferentes formas en que pueden resultar afectados los distintos grupos según su vulnerabilidad crónica o transitoria.

62. Una vez identificados los grupos que carecen de seguridad alimentaria, la estrategia nacional debe recrear esa seguridad para esos grupos y para toda la población, formular las políticas necesarias con ese objeto e identificar

los recursos disponibles, incluidos los recursos humanos, que, mediante la autoayuda, pueden contribuir a alcanzar los objetivos establecidos. Cuando surgen situaciones nuevas y graves de limitación de recursos, causadas por un proceso de ajuste económico, una recesión económica, o las condiciones climáticas u otros factores, deben adoptarse medidas para garantizar, por lo menos, que las personas y los grupos de población vulnerables no padezcan hambre. Esto debe lograrse mediante programas sociales, redes de seguridad y asistencia internacional.

63. El derecho a la alimentación sólo puede garantizarse plenamente si se vincula a la realización de todos los demás derechos humanos. En la elaboración y aplicación de la estrategia nacional relativa al derecho a la alimentación es indispensable la participación informada de la población. Se necesita una descentralización apropiada, para asegurar que se tengan en cuenta las condiciones particulares de las diferentes regiones del país, pero el gobierno central sigue siendo en todo momento el responsable final de garantizar el disfrute de este y otros derechos humanos.

64. Hay que tener cuidado de garantizar la gestión sostenible de los recursos naturales y de otro tipo necesarios para el acceso a los alimentos, incluida la ordenación de los recursos de tierras, de agua y de pesca. Además, hay que prestar atención a todos los aspectos de la cadena alimentaria, desde la producción hasta el consumo. Hay que ocuparse de la elaboración de los alimentos, para asegurar su inocuidad, de su distribución física con el fin de que estén al alcance de todos, y de mejorar los mercados, entre otras cosas para evitar las influencias engañosas y potencialmente dañinas. En lo que respecta a los consumidores, debe darse información adecuada sobre la composición de una alimentación sana. Las condiciones de saneamiento y la disponibilidad de agua limpia son esenciales para lograr que los alimentos consumidos sean inocuos.

65. La estrategia debería prestar especial atención a la necesidad de evitar la discriminación en el acceso a los alimentos o a los recursos para la obtención de alimentos. Ha de tenerse presente la necesidad de preocuparse en particular por los grupos vulnerables y por la paridad entre los sexos. Las poblaciones indígenas y algunas minorías sufren con frecuencia una malnutrición más grave que el promedio de la población, y es sabido que en muchas sociedades la mujer afronta dificultades mayores que el hombre. Por lo tanto, la estrategia debería comprender, entre otras cosas: garantías de un acceso pleno y equitativo, en particular para la mujer, a los recursos económicos, incluido el derecho a la herencia y a la propiedad de tierras y otros bienes, al crédito, a los recursos naturales y a la tecnología apropiada; medidas que respeten y protejan el empleo por cuenta propia y el trabajo remunerado que asegure unas condiciones de existencia dignas para los asalariados y sus familias (según se estipula en el apartado ii) del párrafo a) del artículo 7 del Pacto); el mantenimiento de registros de los derechos sobre la tierra (incluido los bosques) y los recursos pesqueros importantes para la producción de alimentos u otros medios de subsistencia en las zonas rurales; legislación especial que proteja los derechos sobre la tierra de las poblaciones indígenas e impida los desalojos forzados de esas poblaciones de sus tierras; medidas que protejan o garanticen los derechos a

la tierra y a otras fuentes de subsistencia de los grupos vulnerables de pequeños propietarios, campesinos sin tierra y pobres de las zonas urbanas, sin discriminación por motivos de raza o etnia.

Elaboración de la estrategia: el Brasil y Sudáfrica

66. Hay varios ejemplos positivos de Estados en que se están desplegando esfuerzos para elaborar una estrategia basada en los derechos humanos con el fin de garantizar que nadie padezca hambre y que todos disfruten del derecho a la alimentación. Mencionaremos aquí brevemente el caso de dos países que, cada uno a su manera, han sufrido grandes dificultades políticas y aún tienen hondas desigualdades sociales, pero están elaborando ahora medidas para abordar de forma directa los aspectos de derechos humanos de la alimentación y la nutrición.

67. El Brasil se ha caracterizado tradicionalmente por divisiones sociales debidas a las marcadas diferencias de ingreso, lo que en parte explica los períodos de gobierno militar del pasado. Los esfuerzos democráticos en pro de la integración social y de una mayor igualdad han dado lugar a la elaboración de una estrategia para eliminar el hambre y asegurar el derecho a la alimentación. El Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria, establecido en 1993, fue sustituido en 1995 por un mecanismo más amplio de vinculación del Estado y la sociedad civil denominado Comunidad Solidaria, que opera en el marco de la Presidencia. El Programa Nacional de Derechos Humanos, promulgado en 1996, se concentró inicialmente sólo en los derechos civiles y políticos. El movimiento a favor de la seguridad alimentaria, en sus preparativos para la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, reconoció que se necesitaba un marco de derechos humanos. Como resultado de ello se produjo una fusión parcial del movimiento de derechos humanos y de la redes dedicadas a la seguridad alimentaria y a la nutrición.

68. Actualmente existe una red de cooperación en la elaboración de la estrategia en la que participan, entre otros, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Planificación, el UNICEF y la red no gubernamental Agora. En 1998, el Ministerio de Salud inició un proceso de formulación de políticas sanitarias. Después de debatir el asunto con representantes de la sociedad civil, se acordó aplicar el enfoque de derechos humanos a la salud. El primer sector elegido para elaborar y aplicar nuevas políticas fue el de la política nacional de alimentación y nutrición. Se ha dado inicio así a un proceso gradual. La primera esfera de interés ha sido la anemia ferropénica, que parece ser el problema nutricional de mayor prevalencia en el Brasil. Una tarea de otro orden ha sido la capacitación de los directores de nutrición de los distintos niveles para que tengan en cuenta el enfoque de derechos humanos en su trabajo ¹⁵.

69. En Sudáfrica, el apartheid fue una política deliberadamente encaminada a crear diferencias y a mantenerlas. Sus secuelas no han sido fáciles de superar en la Sudáfrica del período posterior al apartheid. Los indicadores sociales arrojan una diferencia extrema entre los ingresos y el consumo de los ricos (en su mayoría blancos) y los de los pobres (en su mayoría africanos). La Constitución de Sudáfrica, aprobada en 1996, se propone

transformar la sociedad de modo que todos disfruten de sus libertades y de su dignidad. Esa Constitución es considerada una de las mejores del mundo, pues incluye todos los derechos humanos, los económicos, sociales y culturales tanto como los civiles y políticos. En el párrafo 2 del artículo 7 de la Declaración de Derechos, se pide al Estado que respete, proteja, promueva y asegure la realización de todos los derechos humanos, incluidos los sociales y económicos.

70. La Comisión Sudafricana de Derechos Humanos, en virtud del párrafo 1 del artículo 184 de la Constitución, tiene la tarea, entre otras cosas, de vigilar y evaluar la observancia de los derechos humanos en Sudáfrica. Esto la faculta para investigar e informar sobre el respeto de los derechos humanos; adoptar medidas para garantizar una reparación apropiada cuando esos derechos se hayan violado; efectuar investigaciones sobre el ejercicio de los derechos humanos; e impartir educación al respecto. Del 25 al 27 de marzo de 1999, la Comisión, en cooperación con el UNICEF y con la Alianza Mundial para la Nutrición y los Derechos Humanos, celebró en Johannesburgo una Conferencia sobre el derecho a la alimentación y la nutrición (a la que el autor del presente documento fue invitado a participar como orador). Esta Conferencia puede considerarse un primer paso hacia la elaboración de una estrategia nacional para eliminar el hambre y garantizar el derecho a la alimentación. La amplia participación de representantes de departamentos gubernamentales y de la sociedad civil dio lugar a un conjunto de propuestas constructivas para seguir desarrollando una estrategia nacional de alimentación y nutrición basada en los derechos humanos ¹⁶.

VI. VIGILANCIA Y DIÁLOGO EN LOS ÓRGANOS PERTINENTES CREADOS EN VIRTUD DE TRATADOS

71. La vigilancia internacional de los derechos humanos es esencial para una aplicación eficaz y cabal. El proceso de vigilancia brinda oportunidades para el diálogo y el aprendizaje. Puesto que tres de los principales instrumentos internacionales de derechos humanos se ocupan de los derechos a la alimentación y la nutrición, tres órganos creados en virtud de tratados participan en ese diálogo. El presente capítulo ofrece algunos ejemplos de asuntos relacionados con la alimentación y la nutrición que se han tratado en esos órganos. Los casos se plantean sólo a título de ilustración; podrían haberse escogido otros, que no se incluyen aquí por falta de espacio.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

72. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es el principal órgano creado en virtud de un tratado que se ocupa del derecho a la alimentación. Con la aprobación en mayo de 1999 de su Observación General 12 sobre el derecho a la alimentación, este órgano cuenta ahora con una sólida base para vigilar la aplicación nacional de este derecho, en particular si los Estados Partes siguen la recomendación de adoptar una estrategia, que incluya una legislación marco y el establecimiento de referencias verificables para la labor ulterior de vigilancia nacional e internacional ¹⁷.

73. Pocos Estados Partes han facilitado en sus informes una cantidad suficiente de datos lo bastante precisos para que el Comité pueda determinar la situación imperante e identificar los obstáculos a la realización de los derechos en examen. Si en adelante los Estados Partes cooperan de acuerdo con lo sugerido en la Observación general 12, será mucho más fácil seguir de cerca los acontecimientos futuros en relación con el derecho a la alimentación.

74. Entre los países respecto de los cuales el Comité ha expresado grave preocupación por las violaciones del derecho a la alimentación figuran Nigeria y Guatemala. En las observaciones finales relativas a Nigeria (E/C.12/1/Add.23, de 13 de mayo de 1998), el Comité declaró que le preocupaba mucho que el 21% de la población de Nigeria viviera por debajo de la línea de pobreza, a pesar del rico patrimonio de recursos naturales del país. Observó asimismo con preocupación que, debido a la mala administración civil y económica, a la corrupción, a la inflación galopante y a la rápida devaluación de la naira, Nigeria se encontraba entre los 20 países más pobres del mundo. El Comité señaló que según estimaciones del Banco Mundial por lo menos 17 millones de nigerianos, muchos de ellos niños, padecían desnutrición.

75. En sus observaciones finales relativas a Guatemala (E/C.12/1/Add.3, de 28 de mayo de 1996), el Comité expresó extrema preocupación por los efectos perjudiciales que las disparidades económicas y sociales existentes en el país tenían sobre el goce de los derechos económicos, sociales y culturales por la mayoría de la población, en particular por la población indígena y rural de Guatemala. El Comité observó que la discriminación racial sumamente extendida, la pobreza extrema y la exclusión social en relación con la población indígena influían negativamente sobre el goce de los derechos económicos, sociales y culturales y eran motivo de honda preocupación. Si bien apreció en su justo valor la franca admisión del Gobierno de que en épocas pasadas había habido apropiaciones ilegales de tierras y de que existían planes para abordar este problema, el Comité reafirmó su condición de que la cuestión de la propiedad y distribución de la tierra era decisiva para resolver los agravios económicos, sociales y culturales de una parte considerable de la población.

76. En los casos de Nigeria y de Guatemala, los informes se referían a la situación bajo gobiernos que desde entonces han cambiado. Es de esperar que los nuevos gobiernos adopten medidas serias y acertadas para subsanar la situación. Deberían adoptar cuanto antes los planes relativos a la estrategia recomendados por el Comité y cooperar estrechamente con los organismos internacionales competentes para lograr eliminar el hambre provocada por la mala gestión del pasado y garantizar a todos el disfrute de una alimentación adecuada.

77. La relación entre las sanciones y el derecho a la alimentación ha sido objeto de considerable atención, en particular en el caso del Iraq, y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se ocupó de ella en su Observación general 8 (E/C.12/1997/8), aprobada en su 17º período de sesiones. El Comité hizo una observación importante al subrayar que, cuando

se consideren las sanciones, es esencial distinguir entre el objetivo básico que se persigue al ejercer una presión política y económica sobre la minoría gobernante del país para persuadirla de que respete el derecho internacional y la imposición colateral de sufrimientos a los grupos más vulnerables del país en cuestión. Las obligaciones a tenor del Pacto siguen siendo aplicables incluso cuando, en aras de la paz y la seguridad internacionales, se ha decidido imponer sanciones.

78. Las obligaciones atañen tanto al Estado afectado como a los que participan en la imposición y aplicación de las sanciones. El Estado que es objeto de sanciones sigue obligado, en virtud del Pacto, a adoptar medidas "hasta el máximo de los recursos de que disponga" para proteger en lo posible los derechos económicos, sociales y culturales de cada persona que viva bajo su jurisdicción y garantizar que no haya discriminación en relación con el disfrute de esos derechos. El Estado afectado debe adoptar todas las medidas posibles, incluidas las negociaciones con otros Estados y con la comunidad internacional, para reducir al mínimo las repercusiones negativas sobre los derechos de los grupos vulnerables de la sociedad.

79. Sin embargo, como señaló el Comité, también tienen obligaciones los responsables de la imposición, el mantenimiento o la aplicación de las sanciones, ya sea que se trate de la comunidad internacional, de una organización internacional o regional, o de un Estado o grupo de Estados. Los derechos económicos y sociales deben tenerse plenamente en cuenta al elaborar un régimen de sanciones apropiado. También debe procederse a una vigilancia eficaz mientras estén en vigor las sanciones, con el fin de proteger los derechos económicos, sociales y culturales de la población afectada. Quienes impongan las sanciones deberán "adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas" con el fin de mitigar los sufrimientos desproporcionados que puedan experimentar los grupos vulnerables del país en cuestión.

Comité de los Derechos del Niño

80. La vigilancia que lleva a cabo el Comité de los Derechos del Niño también guarda relación con el tema en examen. A tenor del artículo 27, los Estados han reconocido el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado, y en el artículo 24 se han comprometido a combatir la malnutrición mediante, entre otras cosas, el suministro de alimentos nutritivos adecuados y de agua potable salubre. Al examinar los informes de los Estados Partes, el Comité se ocupa con frecuencia de la situación de la alimentación y la nutrición de los niños. También se preocupa por la salud prenatal y posnatal de las madres, y subraya la importancia de la lactancia natural como un requisito fundamental para evitar la malnutrición y la enfermedad en los niños. Dos ejemplos ilustran hacia dónde se orientan sus preocupaciones.

81. En las observaciones finales del Comité sobre los Derechos del Niño relativas al informe de Belice (CRC/C/15/Add.99, de 10 de mayo de 1999), el Comité tomó nota con preocupación de la situación de la salud de los niños en el Estado Parte y expresó su inquietud por las elevadas tasas de mortalidad

de lactantes y niños pequeños, las prácticas deficientes de amamantamiento, las altas tasas de malnutrición, la incidencia cada vez mayor del retraso del crecimiento y el limitado acceso al agua potable, especialmente en las comunidades rurales. El Comité alentó al Estado Parte a que preparara políticas y programas amplios que redujeran las tasas de mortalidad infantil, promovieran y mejoraran las prácticas de amamantamiento, y previnieran y combatieran la malnutrición, especialmente en los grupos vulnerables y desfavorecidos de niños, y a que considerara la posibilidad de pedir asistencia técnica al UNICEF y a la OMS, entre otras instituciones, para la lucha integrada contra las enfermedades de la infancia y otras medidas de mejoramiento de la salud infantil.

82. Tailandia es un país que ha realizado considerables progresos, pero en el que aún quedan problemas. En las observaciones finales relativas al informe de Tailandia (CRC/C/15/Add.97, de 26 de octubre de 1998), el Comité tomó nota de los esfuerzos efectuados por el Estado Parte para reducir las tasas de mortalidad de niños y lactantes, pero expresó su preocupación por la persistencia de prácticas inadecuadas de lactancia materna y por la elevada tasa de malnutrición. El Comité alentó al Estado Parte a que elaborara políticas y programas amplios para promover y mejorar las prácticas de lactancia materna y prevenir y combatir la malnutrición, especialmente en los grupos vulnerables y desfavorecidos de niños, y a que considerara la posibilidad de solicitar asistencia técnica al UNICEF y a la OMS, entre otras organizaciones, para la lucha integrada contra las enfermedades de la infancia y otras medidas encaminadas a mejorar la salud infantil.

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer

83. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer también desempeña tareas importantes en relación con los derechos a la alimentación y la nutrición. Está demostrado que en algunas partes del mundo, debido a las tradiciones culturales, las mujeres, en particular las niñas y las mujeres en edad de procrear, tienen menos acceso a una alimentación adecuada que los niños y los hombres. Esto acarrea graves consecuencias tanto para las mujeres mismas como para los hijos que dan a luz, ya que la nutrición inadecuada en los períodos prenatal y puerperal provocan malnutrición en el hijo, sea varón o mujer, con consecuencias que pueden durar toda la vida.

84. El Comité debería, pues, vigilar la aplicación del artículo 5 de la Convención, por el cual los Estados se han comprometido a modificar los patrones socioculturales de conducta con el fin de eliminar las prácticas basadas, entre otras cosas, en funciones estereotipadas del hombre y la mujer. En algunos países, las funciones tradicionales de ambos sexos generan graves desigualdades en el acceso a una alimentación adecuada, con consecuencias de gran alcance en lo que respecta a la malnutrición, como se señala en el capítulo II del presente informe. La información y educación sistemáticas en la escuela y por otros cauces deberían dar a conocer los riesgos y peligros de las prácticas y las funciones que causan malnutrición en la mujer en edad de procrear, y particularmente durante el embarazo y el puerperio. A tenor del párrafo 2 del artículo 12, debe garantizarse una

nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia. Al examinar los informes de los Estados Partes, el Comité debería pedir información específica sobre la aplicación de estas disposiciones y aprovechar el material reunido por el SICIVA. Sobre esta base, debería pedir a los Estados que informen acerca de las medidas adoptadas para asegurar la igualdad de los hombres y las mujeres en el acceso a los alimentos y garantizar que se protejan las necesidades especiales de la mujer durante el embarazo y la lactancia.

VII. EL PAPEL DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS Y DE SUS RELADORES ESPECIALES

85. La Comisión de Derechos Humanos, en su resolución más reciente sobre el derecho a la alimentación, la resolución 1999/24, reafirmó que el hambre constituye un ultraje y una violación de la dignidad humana, y pidió que se adoptaran medidas urgentes a nivel nacional, regional e internacional. Sin embargo, la Comisión no se ha ocupado sistemáticamente del derecho a la alimentación ni de otros aspectos del derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, salvo en el contexto del derecho al desarrollo (véase también el capítulo IX más adelante). Tampoco se ha nombrado hasta el momento un relator temático para estudiar este asunto. Los derechos económicos y sociales no fueron objeto, en general, de una atención sistemática de parte de la Comisión hasta que en 1998 ésta nombró un relator especial sobre el derecho a la educación, medida que fue acogida con gran beneplácito. Es de esperar que sea éste el comienzo de un interés más sistemático por el ejercicio de los derechos económicos y sociales.

86. Un aspecto más alentador es que algunos de los relatores especiales sobre la situación de los países han comenzado en los últimos años a prestar atención no sólo a los derechos civiles y políticos sino también a los económicos y sociales. A título de ilustración, se examinan brevemente a continuación cuatro de los informes presentados a la Comisión en su 55º período de sesiones, celebrado en 1999: los informes sobre el Afganistán, el Iraq, Myanmar y Nigeria.

87. En su informe sobre la situación de los derechos humanos en el Afganistán (E/CN.4/1999/40), el Relator Especial, Sr. Kamal Hossain, señaló a la atención las grandes pérdidas de vidas humanas, la destrucción de infraestructura social y económica, la degradación del medio ambiente, la inseguridad alimentaria y la malnutrición. El consumo de alimentos per cápita era inferior al de antes de la guerra. En la mayor parte del Afganistán existía malnutrición crónica, y las tasas de mortalidad infantil y materna figuraban entre las más elevadas del mundo. En la mayor parte del país, las mujeres sufrían privaciones a causa de la pobreza muy difundida, los bajos niveles de alfabetización, las limitadas oportunidades para participar en la vida pública, la escasa disponibilidad de instalaciones de cuidados de salud y las restricciones impuestas al empleo de la mujer en las zonas urbanas. El país había adquirido la fama dudosa de ser el mayor productor de estupefacientes del mundo.

88. En su informe sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar (E/CN.4/1999/35), el Relator Especial, Sr. Rajsoomer Lallah, observó que, según se decía, a los reclusos se les negaba una alimentación adecuada (en cantidad y calidad), así como la atención sanitaria. La violencia contra la población civil era un elemento fundamental de la estrategia militar global del ejército de Myanmar, destinada no sólo a obtener recursos de la población local, en particular alimentos, combatientes y trabajadores, y a debilitar la base de recursos de los grupos subversivos y su capacidad para gobernar destruyendo sistemáticamente la mayoría de las aldeas, sino también, puesto que la economía local se basaba sobre todo en la agricultura, a desplazar por la fuerza a la población rural a fin de provocar trastornos en la producción agrícola. Había testimonios de que las fuerzas armadas recurrían a menudo a registros, destrucción e incendio de casas y confiscación de bienes y alimentos para obligar a la población a desplazarse, temporal o permanentemente. Debido al desplazamiento masivo de la población, la agricultura se había reducido drásticamente. Ello había dado lugar a escasez de alimentos entre la población rural en general y había provocado desplazamientos voluntarios a otras zonas en busca de asistencia y seguridad. Aparte de la inseguridad, la falta de alimentos era claramente el principal problema con que se enfrentaban las familias que vivían en la selva. Estas familias suplementaban su papilla de arroz con raíces, hojas y frutos silvestres. Muchas de las familias entrevistadas habían dicho que no podían cultivar sus campos en condiciones de seguridad y que si eran descubiertos sus campos y arrozales serían incendiados. Como consecuencia, sin fuentes de ingresos y sin alimentos suficientes para sobrevivir, trataban de llegar a Tailandia.

89. En su informe sobre la situación de los derechos humanos en Nigeria (E/CN.4/1999/36), el Relator Especial, Sr. Soli Jehangir Sorabjee, examinó con cierto detenimiento los derechos económicos, sociales y culturales. Su informe de 1999 es posterior al cambio de régimen, tras un período de gobierno militar autoritario con consecuencias decididamente negativas. El Sr. Sorabjee observó que el Gobierno tenía ante sí un desafío intimidante, en respuesta al cual había establecido una política que reflejaba la mayor preocupación por los derechos fundamentales en el ámbito económico, social y cultural. Por el momento, la mayoría de la población no tenía acceso a los servicios de salud, la educación, la alimentación o la vivienda y tampoco a servicios básicos como el agua salubre. La mayoría de los nigerianos vivía muy por debajo de los umbrales sociales decentes. La insuficiente financiación del sector de la salud, situación que se había mantenido por más de un decenio, entrañaba un constante deterioro de los servicios de salud. La tasa de mortalidad infantil de Nigeria había alcanzado el 84 por 1.000, y la de mortalidad materna era de 800 por 100.000 nacidos vivos.

90. La situación del Iraq ha sido motivo de particular preocupación, ya que por muchos años el país ha estado sometido a sanciones económicas que han contribuido a agravar la malnutrición en el país. La determinación de responsabilidades por este estado de cosas es, sin embargo, un asunto controvertido. En su informe a la Comisión en su 54º período de sesiones, celebrado en 1998, sobre la situación de los derechos humanos en el Iraq (E/CN.4/1998/67), el Relator Especial, Sr. Max van der Stoel, se refirió a la

Observación general hecha por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en diciembre de 1997 respecto de las sanciones. Señaló que el Gobierno del Iraq debía seguir cumpliendo con sus obligaciones en lo concerniente a los derechos a la alimentación y la atención de salud hasta el máximo de los recursos de que dispusiera. Sostuvo asimismo que si el Gobierno del Iraq no hubiese tardado cinco años en decidirse a aceptar el acuerdo de "alimentos por petróleo" que el Consejo de Seguridad ya había propuesto en 1991 en sus resoluciones 706 (1991) y 712 (1991) a los efectos de subvenir a las necesidades humanitarias de la población, se habrían evitado graves y prolongados sufrimientos a millones de inocentes. Asimismo, aludió a los informes en que se afirmaba que el embargo producía efectos más graves en las minorías étnicas y religiosas, y que las autoridades discriminaban, al distribuir los escasos recursos disponibles, entre las zonas rurales y urbanas y contra la región meridional respecto de la población de las marismas. Por lo tanto, concluyó que, aun reconociendo la lentitud del procedimiento que aplicaban las Naciones Unidas para tramitar los contratos de compra, el Gobierno del Iraq también estaba obligado a facilitar el proceso de aprobación.

91. En opinión del presente autor, la conclusión que cabe sacar del ejemplo del Iraq es que tanto el Gobierno como la comunidad internacional son responsables de velar por que las sanciones no causen violaciones graves de los derechos humanos, en particular de los derechos a la alimentación y a no padecer hambre, y que la responsabilidad de la comunidad internacional no se extingue por el hecho de que el Gobierno en cuestión no coopere o de que discrimine entre distintos grupos en el acceso a los alimentos; quienes imponen las sanciones son responsables de adoptar medidas correctivas para garantizar el acceso a los alimentos.

92. Aunque en los cuatro informes de países mencionados se presta atención al derecho a la alimentación y la nutrición, en otros muchos casos ello no se hace, aun cuando cabría esperar que se hiciera. La Comisión debería incluir explícitamente en los mandatos de sus relatores especiales, cuando proceda, la tarea de examinar también la situación relativa a este derecho.

VIII. EVOLUCIÓN DE LA FUNCIÓN DE LOS ÓRGANOS Y ORGANISMOS ESPECIALIZADOS DE LAS NACIONES UNIDAS Y DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

93. Uno de los principales propósitos de las Naciones Unidas, enunciado en el Artículo 55 de la Carta, es promover niveles de vida más elevados. Ha de darse prioridad a garantizar que los grupos actualmente vulnerables alcancen un nivel de vida adecuado o, por lo menos, no padezcan hambre. Otro propósito fundamental de las Naciones Unidas es promover el respeto universal de los derechos humanos y su observancia. Estas dos tareas están estrechamente interrelacionadas; de hecho, el desarrollo social se considera y entiende cada vez más como la realización de todos los derechos humanos por todas las personas. El razonamiento en el que se fundamenta el enfoque de derechos humanos en este campo puede ilustrarse mediante una declaración de Søren Jessen-Petersen, Alto Comisionado Auxiliar de las Naciones Unidas para los Refugiados. En el sector de la protección y asistencia a los refugiados,

como en otros sectores, el valor añadido del enfoque de derechos humanos es que garantiza que la acción humanitaria se base en los derechos de los beneficiarios y no sea simplemente un acto gratuito de caridad. El refugiado deja de ser un mero "receptor" para convertirse en un "reclamante", con derecho a voz y facultado para participar en los esfuerzos encaminados a satisfacer sus necesidades básicas. El enfoque de derechos humanos pone el acento en las obligaciones jurídicas de los Estados de atender las necesidades básicas de las personas más vulnerables (incluidos los refugiados), y conduce al reconocimiento de que la función de los organismos humanitarios tales como el ACNUR es prestar apoyo a los Estados en el cumplimiento de sus responsabilidades, y no sustituir al Estado en su acción (o inacción) ¹⁸. La Declaración sobre el derecho al desarrollo se basa en un criterio análogo: el individuo es el sujeto central del desarrollo y ha de ser participante activo y beneficiario del derecho al desarrollo (art. 2).

94. En los últimos años, un número creciente de organismos y otros órganos de las Naciones Unidas han reconocido la necesidad de utilizar un marco de derechos humanos en sus actividades. Ello ha ido aparejado con un creciente interés por los derechos económicos y sociales como derechos de igual valor que los civiles y políticos. En el presente capítulo se examina la evolución de la concepción, por los órganos y organismos especializados de las Naciones Unidas, de su función en lo que respecta a promover el derecho humano a la alimentación y la nutrición.

95. La FAO es el organismo principal en los asuntos relacionados con la alimentación. Hospedó la Conferencia Mundial de la Alimentación de 1974, organizó junto con la OMS la Conferencia Internacional sobre Nutrición de 1992 y organizó la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, desempeñando un papel fundamental en el seguimiento de los compromisos contraídos en esta última Conferencia. En el preámbulo de la Constitución de la FAO se estipula que uno de los propósitos básicos de la Organización será "liberar del hambre a la humanidad". Los derechos relacionados con la alimentación revisten, pues, particular interés para la FAO ¹⁹. Con ocasión de la celebración del 50º aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1998, la FAO produjo un excelente folleto sobre el derecho a la alimentación, titulado "The Right to Food in Theory and Practice", en el que se informa sobre las actividades de la FAO misma y de otras organizaciones relacionadas con la alimentación. Entre las muchas otras funciones que la FAO puede desempeñar en el futuro figura la de hacer uso de su considerable experiencia y de su acervo de conocimientos relativos a la legislación en el sector de la agricultura y la alimentación. La Organización está excelentemente bien situada para ayudar a los Estados a preparar la legislación marco nacional que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales pidió en su Observación general 12 (párr. 29).

96. Uno de los órganos importantes de la FAO es el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA), entre cuyas preocupaciones figura la eliminación de la inseguridad alimentaria dondequiera que exista. El CSA desempeñó un papel fundamental en la preparación de la Declaración de Roma y el Plan de Acción de la Cumbre Mundial, y vigila el cumplimiento por los Estados de los compromisos contraídos en la Cumbre. En su 25º período de sesiones,

celebrado en 1999, el CSA elogió la colaboración entre la FAO y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y acogió con beneplácito la propuesta de fortalecer de manera continua la cooperación entre estas instituciones.

97. Una de las tareas más apremiantes es identificar a los que padecen hambre y las causas particulares por las que eso ocurre. El Sistema de información y cartografía sobre la inseguridad y la vulnerabilidad alimentarias (SICIVA) que está desarrollando ahora la FAO en colaboración con otros organismos se propone descubrir exactamente eso, en colaboración estrecha con los SICIVA nacionales. La identificación precisa, utilizando el marco de los derechos humanos, de los grupos vulnerables o expuestos a la inseguridad alimentaria -quiénes son, dónde se encuentran y cuáles son las causas básicas particulares de su vulnerabilidad- mejorará enormemente la posibilidad de elaborar respuestas precisas y apropiadas a esas situaciones particulares.

98. El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) ayuda a los países en desarrollo a combatir la pobreza rural y a mejorar la producción de alimentos y los niveles nutricionales mediante inversiones encaminadas a mitigar la pobreza. Parte de su actividad ha consistido en fortalecer la posición de las mujeres rurales, que tradicionalmente han sido objeto, en muchos casos, de discriminación en el campo económico. En el artículo 14 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer se estipula que los Estados deberán garantizar que las mujeres de las zonas rurales obtengan acceso a los créditos y préstamos agrícolas, a los servicios de comercialización y a las tecnologías apropiadas, y reciban un trato igual en los planes de reforma agraria y de reasentamiento. Los proyectos del FIDA procuran apoyar las actividades productivas de la mujer proporcionando crédito en pequeña escala, junto con capacitación y acceso a una tecnología mejorada y apropiada. Un mayor recurso a las disposiciones de la Convención y de otros instrumentos de derechos humanos fortalecería aún más el papel del FIDA en estas iniciativas.

99. El Programa Mundial de Alimentos (PMA) es el organismo de ayuda alimentaria de las Naciones Unidas, que protege el derecho a no padecer hambre. El enfoque basado en los derechos humanos es importante en su labor. El PMA se ve enfrentado cada vez más a situaciones de conflicto en que el hambre se convierte en un arma de guerra y la población civil es sometida a inanición como parte del conflicto armado. Las poblaciones afectadas por situaciones de guerra se ven denegado el acceso a los alimentos, junto con otros tipos de asistencia humanitaria; el PMA procura prestar ayuda, pero a menudo en circunstancias muy difíciles. La denegación de acceso a la ayuda alimentaria humanitaria en los conflictos internos o internacionales constituye una violación del derecho a la alimentación.

100. Los conflictos armados no son, sin embargo, la principal causa de hambre. Cientos de millones de personas sufren la "emergencia silenciosa" del hambre crónica, que es una violación o inobservancia de los derechos humanos por sí misma y además dificulta el disfrute de otros derechos humanos. Los afectados no pueden participar en el proceso de desarrollo. El hambre los mantiene en un estado de debilidad, aquejados por enfermedades

y a menudo apáticos, y las familias que deben dedicar la mayor parte de su tiempo o de su ingreso a obtener alimentos tienen pocas posibilidades de realizar las actividades educativas o económicas que podrían sacarlas de la pobreza. Para que estas personas puedan convertirse en asociados activos y creativos en el desarrollo, la ayuda alimentaria tempestiva puede ser de gran utilidad. El criterio del PMA es utilizar la ayuda alimentaria como preinversión para que las personas marginadas puedan aprovechar las oportunidades de desarrollo. La ayuda alimentaria les brinda una seguridad alimentaria temporal que les permite poner en marcha el proceso de autoayuda. Es una asistencia a corto plazo que puede conducir a un progreso a largo plazo ²⁰.

101. Los refugiados y las personas desplazadas que han sido violentamente desarraigados por conflictos, persecuciones y violaciones de los derechos humanos están particularmente expuestos a que se les prive de acceso a una alimentación adecuada. El ACNUR y el PMA han firmado un memorando de acuerdo que abarca la cooperación en el suministro de ayuda alimentaria a los refugiados, los repatriados y, en determinadas situaciones, las personas internamente desplazadas.

102. El UNICEF ha adoptado la decisión política explícita de hacer de la realización de los derechos consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño y en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer el aspecto central de su mandato. Los factores determinantes de la buena nutrición de los niños -la alimentación, los cuidados y la salud- se exponen en la primera de esas Convenciones, en particular en su artículo 24. La segunda contiene disposiciones análogas con respecto a la salud y la nutrición de la mujer. El UNICEF utiliza estos dos instrumentos de derechos humanos en su lucha contra el hambre y la malnutrición, haciendo hincapié en la responsabilidad de los gobiernos y de otras instancias a tenor de esas Convenciones, y reorientando la concepción del problema de la nutrición. En un enfoque basado en los derechos, la malnutrición no es meramente un problema técnico, sino un conjunto de violaciones o inobservancias.

103. El UNICEF sostiene que la programación y la elaboración de políticas basadas en los derechos conllevan un compromiso a hacer participar realmente a los afectados. Stephen Lewis, Director Ejecutivo Adjunto del UNICEF, afirma que si la malnutrición se entiende como una violación de los derechos humanos, ello tiene corolarios importantes para la forma en que operan las Naciones Unidas y sus asociados gubernamentales. Debería modificar el enfoque respecto de los adultos (en su mayor parte mujeres) y de los niños que sufren o pueden sufrir malnutrición. Debería mejorar la eficacia y sostenibilidad de las actividades realizadas. El respeto, la protección, la facilitación y la realización de los derechos nutricionales están vinculados también a la evolución del concepto de buen gobierno a nivel mundial, nacional y local ²¹.

104. La OMS está manifestando ahora un mayor interés en un enfoque de derechos humanos de la alimentación y la nutrición, como un elemento importante del derecho a la alimentación. La nueva Directora General,

Gro Harlem Brundtland, ha expresado firmes compromisos en este sentido ²². "Un niño malnutrido no sólo es más vulnerable a la enfermedad. Su desarrollo cognitivo está en peligro, especialmente durante los tres primeros años de vida. El retraso del desarrollo físico puede, pues, estar estrechamente asociado a un menor desarrollo mental. Con una ingesta incorrecta de nutrientes -demasiado escasa, excesiva o no inocua- o con una pérdida demasiado grande de nutrientes, por ejemplo por diarrea o por trastornos del metabolismo, es fácil caer enfermos o tener mala salud... Todas las personas deben disponer de la combinación adecuada de nutrientes, en condiciones de higiene y seguridad". La Dra. Brundtland ha observado asimismo que "los derechos humanos comienzan por casa", lo que significa que los organismos, incluida la OMS, deben crear un entorno de trabajo interno propicio al enfoque de los derechos humanos. Las declaraciones hechas en Roma con ocasión de las recientes visitas de la Directora General a los organismos encargados de la alimentación indican que la OMS está dispuesta también a participar en un enfoque intersectorial e interorganismos de los derechos básicos. El derecho a la alimentación y su relación con la salud nutricional parecen ser un buen punto de partida.

105. Según James Lovelace, del Banco Mundial ²³, el Banco reconoce que el enfoque de derechos humanos de la nutrición es una novedad interesante en el debate sobre el desarrollo internacional. El Banco está apenas comenzando a estudiar las repercusiones del marco de derechos humanos en su trabajo. El apoyo a las reformas de gobierno y al crecimiento económico equitativo son sólo dos aspectos del enfoque integral del Banco que reforzará la cultura de los derechos humanos. La intención es seguir concentrándose en la acción para combatir la malnutrición, colaborando con los países y con los organismos asociados para aumentar considerablemente los recursos mundiales asignados a la nutrición. El Banco adoptará medidas para acrecentar la conciencia de los funcionarios de los países respecto de los problemas nutricionales. Asimismo, incorporará la nutrición en los proyectos de desarrollo agrícola y rural y en la reforma de las políticas alimentarias, y velará por que la nutrición forme parte del diseño de los proyectos de salud.

106. Como señalé en mi informe parcial de 1998 (párr. 38), el documento de política del PNUD terminado en 1997 y publicado en enero de 1998 con el título "La integración de los derechos humanos en el desarrollo humano sostenible" ha sido un hito importante en la actual reorientación hacia un enfoque de derechos humanos del desarrollo.

107. Por las funciones técnicas y estratégicas que el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto puede desempeñar en la labor futura para promover el derecho a una alimentación adecuada en el marco del fomento de los derechos a la nutrición, el Subcomité de Nutrición del Comité Administrativo de Coordinación (CAC/SNC) merece especial atención como instancia central para la armonización de las políticas y actividades nutricionales del sistema de las Naciones Unidas ²⁴. Además de recopilar y difundir información, el SNC promueve la realización de actividades interorganismos coordinadas para reducir la malnutrición, y es responsable de supervisar la dirección, la escala, la coherencia y las repercusiones de la

respuesta de las Naciones Unidas a los problemas nutricionales en el mundo. La nueva Comisión sobre los desafíos nutricionales en el siglo XXI, cuyo informe se menciona en el capítulo II del presente documento, fue una iniciativa del SNC.

108. Habida cuenta de su mandato y de su esfera de acción, el SNC es un importante foro para canalizar información e iniciativas relativas al enfoque de derechos humanos aplicado a la mitigación del hambre y la pobreza y promover así la seguridad alimentaria y nutricional. El SNC tiene un grupo de trabajo sobre la ética de la nutrición y los derechos humanos que, en sus sucesivas reuniones y a través del diálogo sostenido desde 1994, ha permitido a los organismos miembros y a los observadores examinar el potencial de ese enfoque. El valor de la aplicación de un enfoque de derechos humanos a las políticas y los programas de alimentación y nutrición se reconoció, en particular, en el logrado simposio sobre este tema (descrito en el capítulo III supra) que hospedó la Alta Comisionada para los Derechos Humanos en Ginebra, en abril de 1999. A condición de que se establezcan vínculos de trabajo profesionales e institucionales apropiados entre la OACDH y el SNC, puede iniciarse una arremetida de todo el sistema contra las violaciones e inobservancias de los derechos alimentarios y nutricionales en todo el mundo, con la participación de muchos organismos, por separado y colectivamente. Ello entrañaría el establecimiento de normas técnicas, la elaboración de referencias e indicadores, y el asesoramiento sobre políticas alimentarias y nutricionales, todo ello fundamentado en una plataforma de derechos humanos. Esta labor mejoraría la calidad de los informes presentados al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de la labor de vigilancia de este Comité, al promover el conocimiento de los factores críticos que influyen en la alimentación y la nutrición.

109. Otro cauce para promover el derecho a una alimentación adecuada debería ser la Red sobre desarrollo rural y seguridad alimentaria del CAC, establecida en abril de 1997 como mecanismo para el seguimiento interinstitucional de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación y administrada conjuntamente por la FAO y el FIDA en estrecha cooperación con el PMA. La Red comprende actualmente 20 organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, que participan en grupos temáticos centrados en los países, en función de las necesidades, y les prestan apoyo. Estos grupos están integrados por los asociados interesados, entre ellos organismos de las Naciones Unidas, instituciones nacionales, donantes bilaterales y organizaciones de la sociedad civil, y establecen programas y realizan actividades con arreglo a las necesidades y prioridades nacionales.

110. Las instituciones de investigación también pueden desempeñar un papel importante en la promoción del derecho a la alimentación. El Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria (IIPA), con sede en Washington, merece una mención especial. El IIPA se concentra en las investigaciones encaminadas a ayudar a promover un desarrollo económico sostenible y a combatir la pobreza mediante mejores políticas gubernamentales. Con el fin de reducir el hambre y la malnutrición, el IIPA se interesa también por las fuerzas sociales, económicas e institucionales que impulsan el sector de la alimentación e influyen en el proceso de

desarrollo. Una iniciativa reciente del IIPA, titulada "Una visión de la alimentación, la agricultura y el medio ambiente en el año 2020", se propone "encontrar soluciones para atender las futuras necesidades mundiales de alimentos y, al mismo tiempo, reducir la pobreza y proteger el medio ambiente". El IIPA se encuentra especialmente bien situado para llevar a cabo y promover investigaciones y políticas encaminadas a fomentar el derecho a una alimentación adecuada desde la perspectiva de los derechos humanos. En 1995 se publicó un primer documento de política de este Instituto sobre el derecho a la alimentación, y en 1999 aparecerá otro en el marco de la iniciativa 2020.

111. La función de la sociedad civil y del sector no gubernamental será crucial en la promoción del derecho a no padecer hambre y a disponer de una alimentación adecuada. Las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos se han concentrado por mucho tiempo en los derechos civiles y políticos, mientras que las organizaciones no gubernamentales de desarrollo han prestado poca atención a los derechos humanos. En los últimos años, esto ha comenzado a cambiar. Un número creciente de organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales han empezado a utilizar el marco de los derechos humanos, y es probable que lo hagan cada vez más a medida que se vaya afinando el contenido de los derechos económicos y sociales. Respecto del derecho a la alimentación, Michael Windfuhr, representante de una de esas organizaciones, ha señalado que "... muchas organizaciones no gubernamentales son muy conscientes de que la promoción del derecho a la alimentación exige una clara definición del concepto básico de derechos económicos, sociales y culturales y un continuo "desaprendizaje" del concepto reduccionista de los derechos humanos, centrado enteramente en los derechos civiles y políticos, así como de los conceptos reduccionistas de la seguridad alimentaria, que se concentran únicamente o en su mayor parte en la productividad agrícola y el rendimiento de las cosechas ²⁵.

112. Las organizaciones no gubernamentales manifestaron gran interés por la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. Más de 1.000 organizaciones, procedentes de más de 80 países, asistieron al foro paralelo de las organizaciones no gubernamentales durante la Cumbre. Una de sus peticiones fue que se preparara un código de conducta sobre el derecho a una alimentación adecuada. En el objetivo 7.4 del Plan de Acción de la Cumbre se dejó abierta la posibilidad de preparar "directrices voluntarias" para promover el derecho a la alimentación y a la seguridad alimentaria. FIAN - por el Derecho a Alimentarse, la Alianza Mundial para la Nutrición y los Derechos Humanos y el Instituto Jacques Maritain tomaron la iniciativa y han redactado conjuntamente un código de ese tipo, en consulta con un gran número de otras organizaciones no gubernamentales de todo el mundo. El código establece el contenido normativo del derecho humano a una alimentación adecuada, las correspondientes obligaciones, inclusive las de los Estados, a nivel nacional e internacional, las responsabilidades de las organizaciones internacionales, y la regulación de las empresas económicas y de otros actores. Trata asimismo sobre el marco nacional para la vigilancia y los procedimientos de recurso, y sobre los mecanismos internacionales de presentación de informes y apoyo. El proyecto de código establece también las responsabilidades de los actores de la sociedad civil. Las

organizaciones no gubernamentales interesadas tienen la intención de presentar el proyecto de código de conducta al examen de la Comisión de Derechos Humanos y del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de la FAO ²⁶. Otra iniciativa de las organizaciones no gubernamentales, el Foro global de seguridad alimentaria y nutricional sustentable, establecido como red posterior a la Cumbre Mundial sobre la Alimentación para propiciar un debate continuado y el apoyo mutuo, especialmente entre las organizaciones no gubernamentales del sur, puede ser un factor decisivo para movilizar a otras organizaciones no gubernamentales a favor del derecho a la alimentación en todo el mundo.

113. Los organismos y organizaciones que se ocupan de la acción humanitaria durante los conflictos armados afrontan todo un conjunto de problemas especiales. Estos complejos asuntos no se analizan en el presente estudio. Sería muy de desear que se preparase un estudio o informe separado sobre el ejercicio en tiempo de conflicto armado de los derechos económicos y sociales, incluido el derecho a la alimentación. Basta decir aquí que a los organismos que tradicionalmente se han ocupado de la asistencia humanitaria, como el Comité Internacional de la Cruz Roja y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, se han sumado ahora varias organizaciones intergubernamentales y una multitud de organizaciones no gubernamentales. Cada una de ellas tiene su propio mandato y sus perspectivas éticas y morales particulares. La coordinación y la responsabilización se han convertido en asuntos de una gran complejidad.

IX. LA MUNDIALIZACIÓN Y EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

114. Las características principales de la mundialización han sido una creciente dependencia de un mercado mundial desreglamentado, el libre comercio en grado sumo, un flujo de inversiones no controlado y la función primordial del mercado financiero internacional, con el FMI y el Banco Mundial como actores cada vez más importantes en el escenario mundial. Desde una perspectiva más amplia, el contenido de la mundialización también se ve afectado por los adelantos de la ciencia y la tecnología, las comunicaciones y, en particular, el tratamiento de la información, que ha modificado sustancialmente la estructura del sistema mundial. De ahí que entre los aspectos positivos de la mundialización figuren los adelantos en materia de comunicaciones e información y, por consiguiente, una apertura mucho mayor.

115. Pero también hemos visto demasiados aspectos negativos de la mundialización. Los requisitos impuestos en materia de ajuste estructural y la carga de la deuda constituyen una parte esencial del proceso de mundialización. Las políticas de ajuste estructural aplicadas en el decenio de los ochenta probablemente contribuyeron en muchos lugares a aumentar las tensiones entre los diferentes grupos étnicos, raciales o sociales de la sociedad, y pueden haber entrañado enormes costos en términos de oportunidades de desarrollo perdidas y haber obstaculizado el disfrute del derecho a la alimentación por numerosos grupos. En los últimos años las

políticas de ajuste estructural han mejorado, pero aún entrañan riesgos para los derechos económicos y sociales de los sectores más desfavorecidos de la población.

116. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aprobó el 11 de mayo de 1998 una declaración sobre la mundialización (E/1999/22, párrs. 515 y 516), en la que, a propósito de sus desventajas, señaló que los riesgos negativos podían evitarse, o compensarse, si se aplicaban políticas adecuadas, pero que no se habían realizado suficientes esfuerzos para idear enfoques nuevos o complementarios que pudieran aumentar la compatibilidad de esas tendencias y políticas con el respeto total de los derechos económicos, sociales y culturales. Como observó el Comité, los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales e internacionales tienen una grande y constante responsabilidad en lo que se refiere a tomar las medidas a su alcance para actuar de manera compatible con sus obligaciones en materia de derechos humanos. Las esferas del comercio, de las finanzas y de las inversiones no quedan exentas de esas responsabilidades.

117. Mundialización debería significar también responsabilidad mundial, inclusive en lo que respecta a ayudar a crear condiciones que permitan el pleno disfrute de los derechos humanos. En este contexto es donde el derecho al desarrollo adquiere la máxima importancia, con su doble insistencia en la aplicación a nivel interno de todos los derechos humanos y en la cooperación internacional para que ello sea posible. Si bien, por una parte, todo gobierno debería eliminar los obstáculos que bloquean el desarrollo dentro de su Estado, como la inobservancia de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, es indispensable una cooperación internacional eficaz para proporcionar a los países en desarrollo los medios y las facilidades adecuados para fomentar su desarrollo global, de conformidad con la Declaración sobre el derecho al desarrollo.

118. La mundialización del mercado debe estar reglamentada por la aplicación de las normas ambientales y de los derechos humanos universales, mediante una acción decidida tanto de las Naciones Unidas como de los Estados. Si bien la OMC, el FMI y, hasta cierto punto, el Banco Mundial son agentes de mundialización institucionales, las Naciones Unidas, en particular sus órganos de derechos humanos, pero también otros organismos, como el PNUD, son actualmente agentes de universalización de los derechos. Una relación constructiva y correctiva entre las fuerzas del mercado y los poderes del Estado exige una buena gestión de los asuntos públicos, lo que significa que debe estar estructurada de manera tal que permita la realización óptima de los derechos humanos. Para ello debe asegurarse el imperio de la ley, la transparencia, la capacidad de respuesta y la responsabilización a nivel nacional, y también el imperio de la ley, la transparencia y, en particular, la capacidad de respuesta por parte de la comunidad internacional.

119. Ese es el contexto en el que debemos examinar también las perspectivas del derecho a una alimentación adecuada: sus posibilidades de universalización y los factores que lo obstaculizan. Entre los factores críticos que han venido surgiendo figuran los efectos del comercio liberalizado y las negociaciones sobre los obstáculos al comercio,

con inclusión de las normas establecidas para proteger la salud de los consumidores. Otra serie de cuestiones son las relativas a la revolución en la biotecnología y a las oportunidades de modificar el material genético vegetal o animal y de transferirlo entre organismos -tanto dentro de una especie como entre especies distintas- para aumentar la eficacia de la producción de alimentos, mediante investigaciones impulsadas ya sea por el sector público o por el privado.

120. Producto de esas innovaciones es la demanda particular de derechos de propiedad intelectual (DPI) en relación con las nuevas formas modificadas de material vivo. En el caso de las nuevas variedades de plantas, se trata principalmente de los "derechos de los fitogenetistas" ²⁷, si bien algunos países también permiten la concesión de patentes industriales para el material biológico. El elemento de derechos humanos en relación con los DPI ha encontrado su lugar en el ámbito de los derechos culturales. El mérito de los DPI desde la perspectiva de los derechos humanos se vuelve menos evidente cuando poderosos factores económicos se sirven de ellos como medio para controlar a los productores de alimentos para consumo humano (o de otros productos agrícolas que indirectamente afectan a la distribución de los medios de producción de alimentos) que son económicamente más débiles. Se ha observado una preocupación creciente por el hecho de que, tal como están definidos en la actualidad, los derechos de propiedad intelectual pueden amenazar seriamente las modalidades y el control del suministro de alimentos en el futuro. Por consiguiente, tal vez haya llegado la hora de que las instancias que se ocupan de derechos humanos estudien los DPI e indiquen los posibles conflictos de intereses que pueden poner en grave peligro el derecho a una alimentación adecuada.

121. Otro conjunto de derechos -y de grupos de intereses que los exigen- ajenos al sistema internacional de derechos humanos es el de los derechos de los agricultores, que actualmente están siendo objeto de debate en foros internacionales ²⁸. El concepto de "derechos de los agricultores" se basa en la noción de que tanto a lo largo de la historia como en la actualidad los agricultores han contribuido notablemente a la conservación y el desarrollo de la biodiversidad agrícola. Mientras que los intereses comerciales se amparan en derechos tales como los DPI, los agricultores no gozan normalmente de derechos oficiales ni de protección en relación con sus actividades. Los órganos de derechos humanos deberían prestar atención a los derechos de los agricultores, que habría que fomentar conjuntamente con el derecho a la alimentación, ya que nuestro suministro de alimentos futuro y su sostenibilidad pueden depender de que esos derechos estén firmemente establecidos.

122. Por último, los "derechos del consumidor" constituyen otro grupo de derechos ajenos al sistema internacional de derechos humanos, exigidos por un grupo de intereses particular. Como todos los seres humanos son también consumidores, sería provechoso estudiar de qué manera los derechos y deberes internacionales de los consumidores, establecidos por una gran organización internacional de consumidores ²⁹ y respaldados por directrices emanadas de las Naciones Unidas para la protección de los consumidores, pueden contribuir a la realización del derecho a una alimentación adecuada como derecho humano.

Los grupos de consumidores pueden sacar provecho de la aplicación de las normas de derechos humanos, particularmente de las que se refieren al derecho a una alimentación adecuada. Los derechos de los consumidores pueden también servir de referencia en la interpretación de las disposiciones de los tratados que se refieren al derecho a la alimentación y la nutrición.

123. En sus repercusiones sobre la alimentación, el proceso de mundialización tiene múltiples y complejas características, y tal vez no estemos sino empezando a comprender sus efectos a largo plazo. En una situación en que no existe acuerdo, ni siquiera entre los expertos técnicos, sobre si los organismos genéticamente modificados (OGM), que están entrando poco a poco en la industria de la fabricación de alimentos, son peligrosos para la salud; si debería indicarse claramente en las etiquetas; si se están vigilando adecuadamente mediante sistemas de control de la calidad; y si debería demostrarse antes de la comercialización que los alimentos que contienen OGM son inocuos, el concepto de supermercado mundial que se acuñó en los últimos años setenta adquiere realmente nuevas dimensiones. Entonces, dicho concepto describía la creciente uniformidad de los hábitos de alimentación y las amenazas que se cernían sobre los pequeños agricultores y las empresas de elaboración de alimentos en pequeña escala, así como una tendencia hacia el monocultivo y las grandes agrupaciones de empresas de elaboración. Con sus aspectos sumamente problemáticos, las nuevas dimensiones relativas a la inocuidad y las posibles repercusiones en la salud de dicho supermercado en proceso de mundialización exigen que se preste una atención más detenida a los medios utilizados para llevar a efecto el derecho universal a una alimentación adecuada.

124. Al analizar la posible solución de compromiso del futuro entre los valores de la salud (y otros valores denominados no comerciales) como "obstáculos al comercio" y la garantía del acceso a unos alimentos inocuos como parte integrante del derecho a una alimentación adecuada, habrá que tener presente el párrafo 36 de la Observación general 12 sobre el derecho a una alimentación adecuada. Dicho párrafo ya se comentó en el capítulo IV, pero vale la pena citarlo en el presente capítulo: "Los Estados Partes deben asegurarse de que, en los acuerdos internacionales, se preste la debida atención al derecho a una alimentación adecuada, y examinar la posibilidad de elaborar con tal fin nuevos instrumentos jurídicos internacionales". En la próxima nueva ronda de negociaciones comerciales de la OMC, convendría que los Estados y las organizaciones no gubernamentales interesados tengan presente esta declaración.

125. He señalado algunas de las cuestiones que hay que abordar en el trabajo futuro sobre el derecho a una alimentación adecuada. Aunque las respuestas no son claras en esta fase, de acuerdo con la declaración sobre la mundialización aprobada en 1998 por el Comité incumbe a la comunidad internacional prevenir los peligros. Esto debe ir aparejado con la aplicación de criterios que mejoren el acceso a los alimentos de los grupos más vulnerables.

X. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

126. De la presente actualización del estudio sobre el derecho a una alimentación adecuada se desprenden tres puntos importantes:

- En primer lugar, en comparación con 1987 hay ahora una comprensión mucho más precisa y más ampliamente compartida de los efectos del hambre y de la malnutrición, y una conciencia más general de que sus consecuencias son mucho peores de lo que se había imaginado.
- En segundo lugar, hay un reconocimiento mucho más generalizado del derecho a no padecer hambre y a una alimentación adecuada como derechos humanos. La aprobación del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, en 1996, representó un cambio decisivo en las actitudes hacia ese problema. La adopción en mayo de 1999, por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de la Observación general 12 ha contribuido notablemente a esclarecer el contenido de ese derecho y las correspondientes obligaciones del Estado. Las consultas celebradas por la Alta Comisionada para los Derechos Humanos y los simposios organizados por el CAC-SNC han intensificado y ampliado ese reconocimiento.
- En tercer lugar, las instituciones internacionales refrendan ahora en general el criterio de derechos humanos aplicado a la alimentación y la nutrición y se han comprometido a actuar, por separado o colectivamente, a fin de contribuir a la realización de esos derechos. La información proporcionada en el capítulo VIII acerca de los compromisos asumidos por el UNICEF, la FAO, la OMS, el PMA, el FIDA y el ACNUR, así como la participación de órganos tales como el CAC-SNC, demuestran la existencia de un impulso nuevo y potencialmente poderoso para actuar de consuno a fin de liberar a la humanidad del flagelo del hambre.

127. Las dos cuestiones principales que quedan pendientes son las siguientes: habida cuenta de la urgencia del problema ¿tomarán los Estados todas las medidas posibles con arreglo a sus recursos para acabar con el hambre y avanzar hacia la plena realización del derecho a la alimentación? En segundo lugar: ¿están dispuestos otros Estados, y de ese modo la comunidad internacional, a cumplir con su obligación moral de respetar y proteger la seguridad alimentaria y nutricional en otros países y a contribuir según sea necesario, a nivel individual y colectivo, a facilitar y hacer realidad esa seguridad en los países necesitados?

128. Los próximos años demostrarán si los Estados están dispuestos a pasar de la retórica a la realización de esos derechos. Si se hace de forma concertada, ello está al alcance de la comunidad internacional. Sin embargo, si no se actúa de manera decidida a nivel tanto nacional como internacional,

los conocimientos adquiridos no conducirán al logro de los objetivos fijados, cuya mínimo consiste en reducir a la mitad para el año 2015 el número de personas desnutridas de 1996.

Recomendaciones

129. Muchas de las recomendaciones siguientes tienen su origen en las consultas convocadas por la Alta Comisionada y en el simposio del CAC-SNC celebrado los días 12 y 13 de abril de 1999 ³⁰.

130. Recomendaciones relativas a la aplicación nacional por parte de los Estados:

- a) Los Estados deben elaborar una estrategia encaminada a eliminar el hambre y garantizar el derecho a una alimentación adecuada a todas las personas que se hallen en su territorio. La estrategia deberá incluir la preparación de una legislación marco, como se propone en la Observación general 12, en que figuren disposiciones sobre el fin pretendido; las metas u objetivos que deben lograrse y el marco temporal que se fijará para lograr esos objetivos; los medios, en términos generales, por los que podría conseguirse el fin buscado, 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.
- b) Como parte de la estrategia, los Estados deberán elaborar indicadores nacionales sobre la inseguridad alimentaria, o ampliar los ya existentes, en consonancia con la iniciativa del SICIVA coordinada por la FAO (véase el capítulo VIII). Este sistema absorberá datos de distintas bases de otros organismos de las Naciones Unidas, incluido el amplio conjunto de datos sobre nutrición recopilado por el UNICEF en algunas regiones.
- c) Otros elementos esenciales de la estrategia son los siguientes:
 - i) elaborar y mantener mecanismos para vigilar los progresos efectuados en la realización del derecho a una alimentación adecuada para todos, y con tal fin establecer mecanismos apropiados para manejar los aspectos técnicos relativos a la alimentación y la nutrición de los informes internos e internacionales;
 - ii) identificar los factores y dificultades que influyen en el cumplimiento de las obligaciones; y
 - iii) facilitar la adopción de medidas correctivas de orden legislativo y administrativo. Esto es importante también en los casos en que el país en cuestión tiene problemas demostrables de recursos y necesita ayuda internacional para complementar sus escasos recursos internos.
- d) De acuerdo con lo recomendado por la Comisión del CAC-SNC sobre los desafíos nutricionales en el siglo XXI, en todos los países deben establecerse consejos nacionales de nutrición, que se encarguen, entre otras cosas, de lo siguiente: ampliar el grupo de analistas y

profesionales que pueden contribuir a promover el mensaje y la misión de la nutrición desde la perspectiva de los derechos humanos y fortalecer los sistemas nacionales de vigilancia y supervisión nutricionales; mejorar los métodos de análisis y ampliar ese análisis para que abarque los aspectos de la responsabilización; contribuir a mejorar la presentación de informes nacionales sobre la situación nutricional; fomentar el respaldo nacional al proyecto de código internacional de conducta sobre el derecho a una alimentación adecuada; y fomentar el diálogo entre las comunidades que se ocupan de la nutrición y de los derechos humanos con miras a fortalecerlas y a facilitar la obtención de los conocimientos técnicos teóricos y prácticos necesarios para promover el derecho humano a la alimentación y la nutrición.

131. Recomendaciones a los Estados sobre la cooperación internacional y la prevención de la penuria:

- a) Los Estados deben reconocer la función esencial de la cooperación internacional y cumplir su compromiso de actuar individual y colectivamente para lograr la plena realización del derecho a una alimentación adecuada.
- b) Los Estados deben respetar el disfrute del derecho a la alimentación de los otros países; esto significa, entre otras cosas, la abstención absoluta de utilizar los alimentos como un arma. Los Estados que participen en la imposición de sanciones internacionales deberán velar por que éstas no priven a la población de los alimentos necesarios.
- c) Los Estados deben proteger el derecho a la alimentación de los otros países, para lo cual, entre otras cosas, deben vigilar el impacto que su ayuda y comercio exteriores, así como el de las empresas transnacionales que están bajo su jurisdicción, tienen en el disfrute del derecho a la alimentación de los otros países, y adoptar medidas correctivas cuando se prevea un impacto negativo.
- d) Los Estados deben facilitar el acceso a la alimentación en los otros países y proporcionar la ayuda necesaria cuando haga falta. Esto no significa por fuerza ni exclusivamente prestar ayuda alimentaria; también abarca distintas categorías de ayuda para que la población en cuestión pueda afianzar de manera sostenible y eficaz su derecho a la alimentación, bien mediante la producción propia o a través de la generación de ingresos. Los Estados donantes deben ser más conscientes de la importancia del disfrute efectivo del derecho a la alimentación y considerarlo un aspecto principal de su asistencia para el desarrollo.
- e) Los países acreedores deben adoptar medidas importantes de alivio de la deuda de manera tal que se facilite el ejercicio del derecho a la alimentación y de otros derechos económicos y sociales a los grupos vulnerables de los países en desarrollo.

- f) Los Estados que son partes en acuerdos internacionales deben velar, siempre que corresponda, por que se preste la debida atención al derecho a una alimentación adecuada y, a tal fin, estudiar la posibilidad de elaborar nuevos instrumentos jurídicos internacionales.

132. Recomendaciones a la Alta Comisionada para los Derechos Humanos:

- a) La Alta Comisionada para los Derechos Humanos debe mantener su función de liderazgo en lo que respecta a fomentar el ejercicio del derecho a la alimentación y la nutrición como derecho humano y elaborar una estrategia global a tal fin. Uno de los elementos de dicha estrategia sería el diálogo con los Estados, complementado con servicios consultivos y otras formas de asistencia. Entre los colaboradores en la elaboración y aplicación de la estrategia deberían figurar los órganos de derechos humanos de carácter jurídico y político, así como los organismos especializados y otras organizaciones, inclusive organizaciones no gubernamentales.
- b) A fin de responder plenamente a la petición formulada por la Cumbre Mundial sobre la Alimentación y teniendo en cuenta que la Observación general ha contribuido a esclarecer el concepto del derecho a la alimentación, la Alta Comisionada debería ahora organizar una amplia consulta con el objetivo de elaborar una estrategia coherente de las Naciones Unidas para llevar a efecto la eliminación del hambre y el disfrute del derecho a la alimentación.
- c) La Alta Comisionada debería fortalecer la capacidad de su Oficina para abordar las cuestiones sustantivas del derecho a la alimentación, incluida la posibilidad de nombrar un asesor externo sobre el derecho a la alimentación para cooperar eficazmente con los organismos con sede en Roma que se ocupan de la alimentación y con otros interesados.
- d) La Alta Comisionada debería fomentar un enfoque coordinado del derecho a una alimentación adecuada en todo el sistema de las Naciones Unidas, recurriendo para ello, entre otras cosas, al Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- e) La Alta Comisionada debería tomar las medidas procedentes para mejorar la vinculación profesional, institucional y operativa entre el tema de los derechos humanos y los mandatos de los organismos especializados.
- f) Teniendo en cuenta la Observación general 10, la Alta Comisionada debería adoptar medidas para iniciar un estudio sobre las repercusiones de la mundialización en la situación alimentaria y nutricional de los grupos vulnerables y sobre las medidas correctivas que podrían tomarse para anular los efectos negativos.

- g) La Alta Comisionada debería tomar medidas para organizar una tercera Consulta de Expertos, después de las celebradas en 1997 y 1998, para examinar en esta ocasión los mecanismos de ejecución a nivel de país, invitando a expertos gubernamentales a que expongan las experiencias de sus países como contribución a la labor de aplicación práctica a nivel nacional, incluida la elaboración de una ley marco.
- h) La Alta Comisionada debería también procurar organizar una consulta en la que participen representantes de los órganos creados en virtud de tratados, de los organismos que se ocupan de la alimentación y de las organizaciones humanitarias, por una parte, y de las instituciones financieras y comerciales internacionales, por otra, para enriquecer el diálogo y alentar la celebración regular de consultas y para prevenir las actividades que puedan perjudicar aún más el disfrute del derecho a la alimentación y de otros derechos económicos, sociales y culturales.
- i) La Alta Comisionada debería iniciar un estudio o actividades análogas con el objetivo de dilucidar la responsabilidad conjunta e individual de los Estados, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, de cooperar para garantizar el acceso a los alimentos por parte de todos en las situaciones de emergencia, prestando especial atención a las situaciones en tiempos de conflicto armado. En dicho estudio podrían examinarse cuestiones tales como las siguientes:
 - i) ¿Cuáles son las lagunas en el derecho humanitario, en el derecho relativo a los refugiados y en la normativa sobre los derechos humanos en lo que respecta a la protección de estos derechos, incluido el derecho a una alimentación adecuada, en la situación actual de crisis agudas?
 - ii) ¿Cómo podría aprovecharse mejor la complementariedad entre esas ramas del derecho internacional?
 - iii) ¿De qué manera puede conciliarse el principio de la soberanía de los Estados con conceptos tales como el derecho a la asistencia en emergencias complejas y el derecho o el deber de prestar asistencia?
 - iv) ¿De qué manera pueden conciliarse los conflictos éticos y políticos que a menudo surgen entre la prestación de asistencia alimentaria y la de asistencia humanitaria de otro tipo con la protección de los derechos humanos en las crisis agudas?
 - v) ¿Debe predominar por encima de todo el imperativo humanitario de satisfacer las necesidades alimentarias y las otras necesidades esenciales en las situaciones de emergencia compleja?

- vi) ¿Se necesita una nueva normativa sobre la asistencia humanitaria y cuáles serían sus características principales? ¿De qué manera ello afectaría al derecho humano a una alimentación adecuada?
- vii) ¿Cómo podrían integrarse mejor las actividades de prevención y solución de conflictos, de reconciliación y de reconstrucción con ayuda de la normativa internacional de derechos humanos y del derecho humanitario?

133. Recomendaciones a los órganos creados en virtud de tratados:

- a) El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el Comité sobre los Derechos del Niño deberían estudiar la manera de establecer vínculos de cooperación entre sí y con los organismos especializados. Deberían institucionalizarse las relaciones de trabajo entre esos Comités y el CAC-SNC para asegurar el flujo de información entre ellos.
- b) Los Comités deberían examinar periódicamente, o cuando fuere necesario, sus directrices para la presentación de informes por los Estados. El Comité debería redactar nuevas directrices sobre el derecho a la alimentación, teniendo en cuenta el contenido de su Observación general y la nueva comprensión de la naturaleza y las consecuencias del hambre y la malnutrición.
- c) Al examinar los informes de los Estados Partes, los órganos creados en virtud de tratados deberían solicitar información acerca de si las personas o grupos víctimas de violaciones del derecho a una alimentación adecuada tienen acceso a recursos judiciales o de otro tipo eficaces y si tienen derecho a una adecuada reparación.

134. Recomendaciones a la Comisión de Derechos Humanos:

- a) Siempre que sea apropiado, en los mandatos de los relatores especiales sobre las situaciones en los países debería figurar la realización de investigaciones sobre violaciones del derecho a una alimentación adecuada;
- b) La Comisión debería considerar la posibilidad de nombrar un relator temático sobre la eliminación del hambre y el disfrute del derecho a una alimentación adecuada;
- c) La Comisión debería incorporar en su programa la cuestión de adoptar directrices voluntarias sobre la puesta en práctica de la protección contra el hambre y del derecho a la alimentación, teniendo en cuenta, entre otras cosas, el proyecto de código de conducta sobre el derecho humano a una alimentación adecuada preparado por tres instituciones no gubernamentales y que ya han ratificado más de 800 organizaciones.

135. Recomendaciones a los organismos especializados y otros órganos:

a) Reconocimiento y capacitación:

- i) Los organismos deberían cada uno definir sus objetivos en materia de derechos humanos y establecer explícitamente sus metas al respecto en relación con su mandato particular. En segundo lugar, deberían utilizar u organizar foros apropiados para asegurar el consenso, la compatibilidad y la complementariedad en sus respectivas actuaciones. Para lograr un enfoque común sería provechoso organizar actividades conjuntas de capacitación y cursillos prácticos.
- ii) Deben adoptarse medidas para reforzar la capacidad del personal de comprender, sistematizar y analizar más eficazmente el contexto económico, político y social en el que trabaja, lo cual le será de utilidad inmediata para saber cuáles son las estrategias adecuadas en la lucha contra la malnutrición.
- iii) Reconociendo la importancia de la capacitación para las organizaciones que adoptan un enfoque basado en los derechos, deben iniciarse o apoyarse iniciativas encaminadas a elaborar material didáctico sobre los derechos humanos en relación con la alimentación y la nutrición. Tal vez haya que introducir adaptaciones en dicho material a fin de incorporar los aspectos que revistan particular interés para los distintos organismos que se ocupan de la alimentación.
- iv) Los organismos y su personal técnico y de gestión deberían aprender más acerca de los derechos humanos, dada la repercusión directa que éstos tienen en los campos especializados de los distintos organismos. Asimismo, deberían enriquecerse los conocimientos técnicos del personal de campo que trabaja con las comunidades, o buscar a los colaboradores más apropiados para que ayuden a las comunidades a acelerar sus procesos de evaluación y análisis de los problemas y la formulación de medidas eficaces para combatir la malnutrición.
- v) En cambio, los oficiales de derechos humanos dentro del sistema de las Naciones Unidas deberían recibir capacitación básica en las cuestiones más importantes de la política alimentaria y nutricional.

b) Indicadores y asistencia:

- i) Deberá procurarse mejorar la elaboración de indicadores y referencias sobre los logros y los defectos en la realización del derecho a la alimentación y a la nutrición, en particular contribuyendo al Sistema de información y cartografía sobre la

inseguridad y la vulnerabilidad alimentarias (SICIVA) y otras bases de datos necesarias para los fines de los organismos especializados.

- ii) La FAO debería ofrecer asistencia, cuando se le solicite, en la elaboración de una legislación marco nacional y en la revisión de la legislación sectorial, habida cuenta de su considerable experiencia y acervo de conocimientos en materia de legislación alimentaria y agrícola. De manera análoga, el UNICEF debería poner a disposición de quienes los soliciten sus conocimientos técnicos acerca de la legislación sobre el derecho a una alimentación adecuada de los lactantes y niños pequeños mediante la protección maternoinfantil, incluida la legislación para promover la lactancia materna, y sobre la reglamentación de la comercialización de los sucedáneos de la leche materna.
 - iii) Los organismos deberían proseguir sus esfuerzos para fomentar los enfoques participativos e intersectoriales a fin de acabar con la malnutrición dondequiera que exista, en particular entre las mujeres y los niños, pero también teniendo en cuenta las nuevas modalidades de las enfermedades nutricionales y los grupos afectados por "la doble carga de morbilidad", así como la necesidad de que las familias enteras, incluidos los hombres, participen en la mejora de la nutrición en el hogar.
 - iv) Pese a las constantes dificultades y a los nuevos desafíos que plantea el VIH/SIDA, los organismos pertinentes deberían seguir apoyando, protegiendo y fomentando la práctica de la lactancia natural y las condiciones necesarias para ello.
- c) Cooperación:
- i) La FAO, el PMA y el FIDA deberían seguir estudiando la manera de cooperar más eficazmente en la aplicación del derecho a la alimentación a nivel nacional, con arreglo a sus distintos mandatos y sobre la base de sus respectivos conocimientos técnicos. Estos y otros organismos podrían, colectiva o individualmente, reunir, sistematizar y poner a disposición los casos nacionales de prácticas óptimas en la aplicación del derecho a la alimentación.
 - ii) La Red CAC sobre desarrollo rural y seguridad alimentaria, coordinada por los organismos con sede en Roma, debería constituir otro medio, además del CAC-SNC, para fomentar la seguridad alimentaria y reducir la pobreza rural desde una perspectiva de derechos humanos.
 - iii) Los organismos deberían establecer y utilizar un mecanismo interno para asegurar que sus políticas y programas no perjudiquen la realización del derecho a la alimentación y la nutrición por parte de los Estados.

136. Recomendaciones a las organizaciones no gubernamentales, organizaciones profesionales e instituciones académicas:

- a) Las organizaciones no gubernamentales deberían prestar más atención a los derechos económicos y sociales, inclusive el derecho a la alimentación y la nutrición. Debería establecerse una vinculación entre las organizaciones no gubernamentales que centran su interés en las actividades de los organismos de desarrollo y las que lo centran en las actividades de los órganos de derechos humanos. En general, debería haber mayor interacción entre las organizaciones de derechos humanos y las de desarrollo.
- b) Las asociaciones de jueces y abogados, incluidos los colegios de abogados, deberían preparar a sus miembros para que traten y apliquen o utilicen los derechos económicos y sociales de la misma manera que los derechos civiles y políticos.
- c) Las universidades deberían, como responsabilidad especial, organizar cursos sobre la interacción entre la normativa de derechos humanos y el análisis y la planificación de políticas alimentarias y nutricionales, especialmente en su relación con los procesos de mundialización, el desarrollo de una agricultura sostenible y otros tipos de desarrollo, las cuestiones relativas a la paridad entre los sexos y la carga mundial de morbilidad.

1/ La última de ellas en la resolución 1999/24.

2/ El derecho a una alimentación adecuada como derecho humano, Serie de estudios sobre derechos humanos N° 1, publicación de las Naciones Unidas (N° de venta: S.89.XIV.2), Naciones Unidas, Nueva York, 1989.

3/ Esta cifra ha sido propuesta por la Comisión sobre los desafíos nutricionales en el siglo XXI, del Subcomité de Nutrición del Comité Administrativo de Coordinación (CAC/SNC), dirigida por el Profesor Philip James, que presentó su informe final, titulado Ending Malnutrition by 2020: a Agenda for Change in the Millenium (denominado en lo sucesivo "informe del CAC/SNC"), en marzo de este año.

4/ Discurso de apertura de la Dra. Brundtland en el Simposio del CAC/SNC sobre las bases y los aspectos de política de un enfoque de derechos humanos de los programas y políticas de alimentación y nutrición, celebrado en el Palacio de las Naciones, en Ginebra, el 12 y 13 de abril de 1999.

5/ Para más detalles y ejemplos de países, véase el informe del CAC/SNC, nota 3 supra.

6/ Varios de los argumentos aquí expuestos se inspiran en partes del informe del CAC/SNC, nota 3 supra.

7/ En el informe del CAC/SNC, los vínculos causales en las sociedades pobres se explican como sigue: "Esta situación de desventaja durante toda la vida se ve ahora desde una perspectiva nueva y sorprendente, al haberse descubierto que los adultos del tercer mundo que se trasladan de zonas rurales empobrecidas a las aldeas y ciudades en busca de nuevas oportunidades experimentan, con los marcados cambios del modo de vida y la alimentación, un aparente mejoramiento del peso y la salud. Sin embargo, en cuanto comienzan a aumentar de peso acumulan selectivamente grasa en el abdomen y desarrollan una forma virulenta de obesidad abdominal, con una mayor susceptibilidad a la diabetes, a la hipertensión y a la cardiopatía coronaria. Esta obesidad abdominal parece explicar la explosión de diabetes y cardiopatías en las mismas sociedades que hasta hace poco combatían o que siguen combatiendo los principales problemas de la malnutrición. La malnutrición materna parece reprogramar al feto de modo tal que en la vida adulta, cuando se pasa a una alimentación más energética y de alto contenido graso y se reduce la actividad física, se manifiestan las consecuencias de la malnutrición fetal. La obesidad ya afecta a 250 millones de personas, y está surgiendo una oleada de diabetes y obesidad abdominal en todo el mundo en desarrollo. La mayor parte de las cardiopatías, de los accidentes cerebrovasculares y de los cánceres se producen ya en los países en desarrollo. Estas enfermedades relacionadas con la alimentación abruman ahora a los sistemas de atención de salud. Y hay nuevos indicios de que esta carga de morbilidad se intensificará de aquí al año 2020. Muchos países en desarrollo tienen más de una quinta parte de sus adultos de mediana edad con diabetes incipiente o declarada, asociada con obesidad abdominal".

8/ La carga de VIH/SIDA, especialmente en el África al sur del Sáhara, agrava el problema, por cuanto los hogares más afectados pueden perder del todo su capacidad de sustento, al quedar las familias compuestas principalmente por niños y ancianos. Aunque esta trágica situación cae fuera del ámbito del derecho a la alimentación, sus repercusiones en la realización de este derecho no pueden pasarse por alto.

9/ Declaración en el simposio del CAC/SNC, nota 4 supra.

10/ El derecho a un nivel de vida adecuado se consagra en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en el artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

11/ Las Directrices de Maastricht sobre las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales son útiles a este respecto. Fueron preparadas en enero de 1997 por un grupo de expertos, incluidos miembros de órganos creados en virtud de tratados, para ayudar a los mecanismos que vigilan los derechos económicos, sociales y culturales. Están publicadas en Human Rights Quarterly, vol. 20, N° 1, 1998; en Netherlands Quarterly of Human Rights, vol. 15, N° 2, 1997 y en SIM Special, N° 20, del Instituto Neerlandés de Derechos Humanos.

12/ Véase también el capítulo VIII relativo al SICIVA, el Sistema de información y cartografía sobre la inseguridad y la vulnerabilidad alimentarias, creado por la FAO.

13/ FAO, "The Right to Food in Theory and Practice", Roma, 1998, pág. 32.

14/ En mi estudio de 1987 examiné con cierto detenimiento el concepto de seguridad alimentaria. Critiqué la importancia atribuida en ese entonces a la seguridad alimentaria mundial, y el supuesto erróneo de que podrían crearse déficit mundiales de alimentos. En su lugar, elaboré, sobre la base del trabajo de Eide et al., acerca del concepto de la seguridad alimentaria en los hogares, un marco integrado para la realización del derecho a la alimentación. Este enfoque ha sido luego perfeccionado y aceptado cada vez más.

15/ "Understanding human rights approaches to food and nutritional security in Brazil", documento preparado por un grupo de trabajo en Brasilia y presentado por Denise Costa Coitinho, del Ministerio de Salud del Brasil, en el simposio CAC-SNC, nota 4 supra.

16/ "A National Framework for the Promotion and Protection of the Rights to Food Security and Nutrition: A Case Study by the South African Human Rights Commission", presentado por Tseliso Thipanyane en el simposio del CAC-SNC, nota 4 supra.

17/ Párrafos 21 a 26 de la Observación general 12.

18/ "Food as an Integral Part Of International Protection", por Søren Jessen-Petersen, Alto Comisionado Auxiliar para los Refugiados, presentado en el simposio del CAC-SNC, nota 4 supra.

19/ Jacques Diouf, Director General de la FAO, en el preámbulo de "The Right to Food in Theory and Practice", nota 13 supra.

20/ Declaración del Sr. A. Namanga Ngongi, Director Ejecutivo Adjunto del Programa Mundial de Alimentos, en el simposio del CAC-SNC, nota 4 supra.

21/ Declaración en el simposio del CAC-SNC, nota 4 supra.

22/ Nota 4 supra.

23/ Nota 9 supra.

24/ Actualmente son miembros del Subcomité las Naciones Unidas, el UNICEF, el PNUD, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), el PMA, el ACNUR, la Universidad de las Naciones Unidas (UNU), el Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH), la OIT, la FAO, la UNESCO, la OMS, el Banco Mundial, el

FIDA, el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) y el Banco Asiático de Desarrollo. Los organismos donantes bilaterales participan activamente en las actividades del SNC, y las organizaciones no gubernamentales están interviniendo cada vez más. La Secretaría es hospedada por la OMS en Ginebra.

25/ Michael Windfuhr, "NGOs and the right to adequate food", en "The Right to Food in Theory and Practice", nota 13 supra.

26/ Para más detalles sobre el código, véase ibid.

27/ La Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales, conocida como la UPOV, es una organización intergubernamental con sede en Ginebra. (La sigla UPOV deriva del nombre francés de la organización, Union Internationale pour la protection des obtentions végétales.) El Convenio para la protección de las obtenciones vegetales (el "Convenio UPOV") se firmó en París en 1961 y se revisó por última vez en el Acta de 1991, entrando en vigor el 24 de abril de 1998. Su finalidad es asegurar que los Estados miembros de la Unión reconozcan las realizaciones de los fitogenetistas ofreciéndoles un derecho de propiedad exclusivo, sobre la base de un conjunto de principios uniformes y claramente definidos. Dicho en pocas palabras, las variedades protegidas deben ser "precisas, uniformes y estables". Estos requisitos no los reuniría la mayoría de las variedades obtenidas por los agricultores, que, para fines agronómicos, no son uniformes ni estables, sino diversas y cambiantes. A tenor de un Acta anterior (1978), el derecho del fitogenetista comprende como mínimo la autorización previa del titular para "la producción con fines de comercialización, la oferta para la venta y la comercialización de material propagador de la variedad protegida". El Acta de 1991 contiene disposiciones más detalladas sobre los actos relativos al material propagador para los que se necesita la autorización del titular.

28/ Véanse las resoluciones 4/89 y 5/89 de la FAO.

29/ Internacional de los Consumidores, denominada antiguamente Organización Internacional de las Uniones de Consumidores. Puede obtenerse información detallada sobre los derechos y deberes de los consumidores en la siguiente dirección electrónica:
<http://193.128.6.150/consumers/about/rights.html>

30/ El autor participó en todas esas reuniones, como orador principal o como experto, y a veces también como presidente o relator, y sacó gran provecho de todas ellas.

Anexo

OBSERVACIÓN GENERAL 12 - EL DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN
ADECUADA (ARTÍCULO 11)

Introducción y premisas básicas

1. El derecho a una alimentación adecuada está reconocido en diversos instrumentos de derecho internacional. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales trata el derecho a una alimentación adecuada más extensamente que cualquier otro instrumento internacional. En el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto, los Estados Partes reconocen "el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia", y en el párrafo 2 del artículo 11 reconocen que posiblemente deberán adoptarse medidas más inmediatas y urgentes para garantizar "el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre" y la malnutrición. El derecho a una alimentación adecuada es de importancia fundamental para el disfrute de todos los derechos. Ese derecho se aplica a todas las personas; por ello la frase del párrafo 1 del artículo 11 "para sí y su familia" no entraña ninguna limitación en cuanto a la aplicabilidad de este derecho a los individuos o a los hogares dirigidos por una mujer.

2. El Comité ha acumulado una información considerable acerca del derecho a la alimentación adecuada examinando los informes que han ido presentando los Estados Partes desde 1979. El Comité ha observado que aunque hay directrices sobre la presentación de información relativa al derecho a la alimentación adecuada, tan sólo unos pocos Estados Partes han proporcionado información precisa y suficiente para permitir al Comité determinar la situación actual en los países del caso con respecto a este derecho y para determinar qué obstáculos se presentan para su disfrute. Esta Observación general tiene como fin señalar las principales cuestiones que el Comité considera de importancia en relación con el derecho a la alimentación adecuada. Al preparar la presente Observación general se atiende a la solicitud formulada por los Estados Miembros durante la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de que se definieran mejor los derechos relacionados con la alimentación que se mencionan en el artículo 11 del Pacto, y a la invitación especial que se hizo al Comité de que prestara atención especial al Plan de Acción de la Cumbre y continuase vigilando la aplicación de las medidas concretas que se estipulaban en el artículo 11 del Pacto.

3. Atendiendo pues a esas solicitudes, el Comité: examinó la documentación y los informes pertinentes de la Comisión de Derechos Humanos y la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías relativos al derecho a la alimentación adecuada como derecho humano; dedicó un día de debate general a esta cuestión en su 17º período de sesiones de 1997, teniendo en consideración el proyecto de código internacional de conducta sobre el derecho humano a una alimentación adecuada preparado por diversas organizaciones no gubernamentales internacionales; participó en dos reuniones de consulta sobre el derecho a la alimentación adecuada como

derecho humano organizadas por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH) en Ginebra, en diciembre de 1997, y en Roma, en noviembre de 1998, conjuntamente con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), y tomó nota de sus informes finales. En abril de 1999 el Comité participó en un simposio sobre las bases y los aspectos políticos de un enfoque de derechos humanos de los programas y políticas de alimentación y nutrición, organizado por el Comité Administrativo de Coordinación/Subcomité de Nutrición en su 26º período de sesiones celebrado en Ginebra, organizado por la OACDH.

4. El Comité afirma que el derecho a una alimentación adecuada está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos. Es también inseparable de la justicia social, pues requiere la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas, en los planos nacional e internacional, orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los derechos humanos por todos.

5. Pese a que la comunidad internacional ha reafirmado con frecuencia la importancia del pleno respeto del derecho a una alimentación adecuada, se advierte una disparidad inquietante entre las formas que se fijan en el artículo 11 del Pacto y la situación que existe en muchas partes del mundo. Más de 840 millones de personas de todo el mundo, la mayoría de ellas de países en desarrollo, sufren de hambre crónica; millones de personas sufren hambrunas causadas por los desastres naturales, el aumento de la incidencia de los conflictos civiles y las guerras en algunas regiones y el uso de los alimentos como arma política. El Comité observa que si bien los problemas del hambre y la malnutrición suelen ser especialmente agudos en los países en desarrollo, la malnutrición, la subnutrición y otros problemas relacionados con el derecho a una alimentación adecuada y el derecho a estar protegido contra el hambre existen también en algunos de los países económicamente más desarrollados. Básicamente, las raíces del problema del hambre y la malnutrición no están en la falta de alimento sino en la falta de acceso a los alimentos disponibles, por parte de grandes segmentos de la población del mundo entre otras razones, a causa de la pobreza.

Contenido normativo de los párrafos 1 y 2 del artículo 11

6. El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. El *derecho a la alimentación adecuada* no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. El *derecho a la alimentación adecuada* tendrá que alcanzarse progresivamente. No obstante, los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre tal como se dispone en el párrafo 2 del artículo 11, incluso en caso de desastre natural o de otra índole.

Adecuación y sostenibilidad de la disponibilidad de los alimentos y del acceso a éstos

7. El concepto de *adecuación* es particularmente importante en relación con el derecho a la alimentación puesto que sirve para poner de relieve una serie de factores que deben tenerse en cuenta al determinar si puede considerarse que ciertas formas de alimentos o regímenes de alimentación a las que se tiene acceso son las más adecuadas en determinadas circunstancias a los fines de lo dispuesto en el artículo 11 del Pacto. El concepto de *sostenibilidad* está íntimamente vinculado al concepto de alimentación adecuada o de *seguridad alimentaria*, que entraña la posibilidad de acceso a los alimentos por parte de las generaciones presentes y futuras. El significado preciso de "adecuación" viene determinado en buena medida por las condiciones sociales, económicas, culturales, climáticas, ecológicas y de otro tipo imperantes en el momento, mientras que el de "sostenibilidad" entraña el concepto de disponibilidad y accesibilidad a largo plazo.

8. El Comité considera que el contenido básico del derecho a la alimentación adecuada comprende lo siguiente:

- la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada;
- la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos.

9. Por *necesidades alimentarias* se entiende que el régimen de alimentación en conjunto aporta una combinación de productos nutritivos para el crecimiento físico y mental, el desarrollo y el mantenimiento, y la actividad física que sea suficiente para satisfacer las necesidades fisiológicas humanas en todas las etapas del ciclo vital, y según el sexo y la ocupación. Por consiguiente, será preciso adoptar medidas para mantener, adaptar o fortalecer la diversidad del régimen y las pautas de alimentación y consumo adecuadas, incluida la lactancia materna, al tiempo que se garantiza que los cambios en la disponibilidad y acceso a los alimentos mínimos no afectan negativamente a la composición y la ingesta de alimentos.

10. Al decir sin *sustancias nocivas* se fijan los requisitos de la inocuidad de los alimentos y una gama de medidas de protección tanto por medios públicos como privados para evitar la contaminación de los productos alimenticios debido a la adulteración y/o la mala higiene ambiental o la manipulación incorrecta en distintas etapas de la cadena alimentaria; debe también procurarse determinar y evitar o destruir las toxinas que se producen naturalmente.

11. Que los alimentos deban ser *aceptables para una cultura o unos consumidores determinados* significa que hay que tener también en cuenta, en la medida de lo posible, los valores no relacionados con la nutrición que se

asocian a los alimentos y el consumo de alimentos, así como las preocupaciones fundamentadas de los consumidores acerca de la naturaleza de los alimentos disponibles.

12. Por *disponibilidad* se entienden las posibilidades que tiene el individuo de alimentarse ya sea directamente, explotando la tierra productiva u otras fuentes naturales de alimentos, o mediante sistemas de distribución, elaboración y de comercialización que funcionen adecuadamente y que puedan trasladar los alimentos desde el lugar de producción a donde sea necesario según la demanda.

13. La *accesibilidad* comprende la accesibilidad económica y física:

La accesibilidad económica implica que los costos financieros personales o familiares asociados con la adquisición de los alimentos necesarios para un régimen de alimentación adecuado deben estar a un nivel tal que no se vean amenazados o en peligro la provisión y la satisfacción de otras necesidades básicas. La accesibilidad económica se aplica a cualquier tipo o derecho de adquisición por el que las personas obtienen sus alimentos y es una medida del grado en que es satisfactorio para el disfrute del derecho a la alimentación adecuada. Los grupos socialmente vulnerables como las personas sin tierra y otros segmentos particularmente empobrecidos de la población pueden requerir la atención de programas especiales.

La accesibilidad física implica que la alimentación adecuada debe ser accesible a todos, incluidos los individuos físicamente vulnerables, tales como los lactantes y los niños pequeños, las personas de edad, los discapacitados físicos, los moribundos y las personas con problemas médicos persistentes, tales como los enfermos mentales. Será necesario prestar especial atención y, a veces, conceder prioridad con respecto a la accesibilidad de los alimentos a las personas que viven en zonas propensas a los desastres y a otros grupos particularmente desfavorecidos. Son especialmente vulnerables muchos grupos de pueblos indígenas cuyo acceso a las tierras ancestrales puede verse amenazado.

Obligaciones y violaciones

14. La índole de las obligaciones jurídicas de los Estados Partes se enuncia en el artículo 2 del Pacto y se ha tratado en la Observación general 3 (1990) del Comité. La principal obligación es la de adoptar medidas para lograr progresivamente el pleno ejercicio del derecho a una alimentación adecuada. Ello impone la obligación de avanzar lo más rápidamente posible para alcanzar ese objetivo. Cada uno de los Estados Partes se compromete a adoptar medidas para garantizar que toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción tenga acceso al mínimo de alimentos esenciales suficientes inocuos y nutritivamente adecuados para protegerla contra el hambre.

15. El derecho a la alimentación adecuada, al igual que cualquier otro derecho humano, impone tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados Partes: las obligaciones de *respetar*, *proteger* y *realizar*. A su vez, la

obligación de *realizar* entraña tanto la obligación de *facilitar* como la obligación de *hacer efectivo*¹. La obligación de *respetar* el acceso existente a una alimentación adecuada requiere que los Estados no adopten medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir ese acceso. La obligación de *proteger* requiere que el Estado Parte adopte medidas para velar por que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada. La obligación de *realizar* (*facilitar*) significa que el Estado debe procurar iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria. Por último, cuando un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapen a su control, de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de *realizar* (*hacer efectivo*) ese derecho directamente. Esta obligación también se aplica a las personas que son víctimas de catástrofes naturales o de otra índole.

16. Algunas de las medidas a estos distintos niveles de obligación de los Estados Partes tienen un carácter más inmediato, mientras que otras tienen un carácter de más largo plazo, para lograr gradualmente el pleno ejercicio del derecho a la alimentación.

17. El Pacto se viola cuando un Estado no garantiza la satisfacción de, al menos, el nivel mínimo esencial necesario para estar protegido contra el hambre. Al determinar qué medidas u omisiones constituyen una violación del derecho a la alimentación, es importante distinguir entre la falta de capacidad y la falta de voluntad de un Estado para cumplir sus obligaciones. En el caso de que un Estado Parte aduzca que la limitación de sus recursos le impiden facilitar el acceso a la alimentación a aquellas personas que no son capaces de obtenerla por sí mismas, el Estado ha de demostrar que ha hecho todos los esfuerzos posibles por utilizar todos los recursos de que dispone con el fin de cumplir, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas. Esta obligación dimana del párrafo 1 del artículo 2 del Pacto en el que se obliga a cada Estado Parte a tomar las medidas necesarias hasta el máximo de los recursos de que disponga, tal como señaló anteriormente el Comité en el párrafo 10 de su Observación general 3. El Estado que aduzca que es incapaz de cumplir esta obligación por razones que están fuera de su control, tiene, por tanto, la obligación de probar que ello es cierto y que no ha logrado recabar apoyo internacional para garantizar la disponibilidad y accesibilidad de los alimentos necesarios.

18. Por otra parte, toda discriminación en el acceso a los alimentos, así como a los medios y derechos para obtenerlos, por motivos de raza, color, sexo, idioma, edad, religión, opinión política o de otra índole, origen

¹Inicialmente se propusieron tres niveles de obligaciones: respetar, proteger y ayudar/realizar (véase El derecho a una alimentación adecuada como derecho humano. Serie estudios N° 1, Nueva York (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.89.XIV.2)). El nivel intermedio "facilitar" se ha propuesto como categoría del Comité, pero éste ha decidido mantener los tres niveles de obligación.

nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social, con el fin o efecto de anular u obstaculizar la igualdad en el disfrute o ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales constituye una violación del Pacto.

19. Las violaciones del derecho a la alimentación pueden producirse por actos realizados directamente por los Estados o por otras entidades insuficientemente reguladas por los Estados. Entre ellos cabe señalar: derogar o suspender oficialmente la legislación necesaria para seguir disfrutando el derecho a la alimentación; negar el acceso a los alimentos a determinados individuos o grupos, tanto si la discriminación se basa en la legislación como si es activa; impedir el acceso a la ayuda alimentaria de carácter humanitario en los conflictos internos o en otras situaciones de emergencia; adoptar legislación o políticas que sean manifiestamente incompatibles con obligaciones jurídicas anteriores relativas al derecho a la alimentación; y no controlar las actividades de individuos o grupos para evitar que violen el derecho a la alimentación de otras personas; o, cuando es el Estado, no tener en cuenta sus obligaciones jurídicas internacionales relativas al derecho a la alimentación al concertar acuerdos con otros Estados o con organizaciones internacionales.

20. Aunque solamente los Estados son Partes en el Pacto y son, por lo tanto, los responsables últimos del cumplimiento de éste, todos los miembros de la sociedad -los particulares, las familias, las comunidades locales, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil y el sector empresarial privado- son responsables de la realización del derecho a una alimentación adecuada. El Estado debería crear un medio que facilitara el ejercicio de esas responsabilidades. El sector empresarial privado, tanto nacional como transnacional, debería actuar en el marco de un código de conducta en el que se tuviera presente el respeto del derecho a una alimentación adecuada, establecido de común acuerdo con el gobierno y la sociedad civil.

Aplicación en el plano nacional

21. Los medios más adecuados para aplicar el derecho a una alimentación adecuada variarán inevitablemente y de modo considerable de un Estado Parte a otro. Cada Estado tendrá un margen de elección para decidir sus propios enfoques, pero el Pacto especifica claramente que cada Estado Parte adoptará las medidas que sean necesarias para garantizar que todas las personas queden libres del hambre y que puedan disfrutar lo más pronto posible del derecho a una alimentación adecuada. Esto exigirá aprobar una estrategia nacional que garantice la seguridad alimentaria y de nutrición para todos, sobre la base de los principios de los derechos humanos que definen los objetivos, y formular las políticas y los indicadores correspondientes. También deberán identificarse los recursos disponibles para cumplir los objetivos y la manera de aprovecharlos más eficaz en función de los costos.

22. La estrategia debe basarse en una determinación sistemática de las medidas y actividades políticas pertinentes en cada situación y contexto, derivadas del contenido normativo del derecho a una alimentación adecuada y

especificadas en relación con los niveles y caracteres de las obligaciones del Estado Parte a que se refiere el párrafo 15 de la presente Observación general. Esto facilitará la coordinación entre los ministerios y las autoridades regionales y locales y asegurará que las políticas y decisiones administrativas conexas cumplan las obligaciones que impone el artículo 11 del Pacto.

23. La formulación y aplicación de estrategias nacionales para el derecho a la alimentación exige el pleno cumplimiento de los principios de responsabilidad, transparencia, participación popular, descentralización, capacidad legislativa e independencia de la magistratura. Es esencial un buen gobierno para la realización de los derechos humanos, incluida la eliminación de la pobreza, y para asegurar medios de vida satisfactorios para todos.

24. Deben diseñarse mecanismos institucionales adecuados para establecer un proceso representativo que permita formular una estrategia, aprovechando para ello todos los conocimientos internos disponibles relativos a los alimentos y la nutrición. La estrategia debe determinar las responsabilidades y el marco temporal de aplicación de las medidas necesarias.

25. La estrategia se ocupará de todas las cuestiones y medidas críticas relativas a *todos* los aspectos del sistema alimentario, en particular la producción, elaboración, distribución, comercialización y consumo de alimentos sanos, así como las medidas paralelas en materia de salud, educación, empleo y seguridad social. Hay que procurar gestionar y utilizar de modo más sostenible los recursos alimentarios naturales y de otro tipo en los niveles nacional, regional, local y doméstico.

26. La estrategia debe prestar una atención especial a la necesidad de prevenir la discriminación en el acceso a los alimentos o a los recursos destinados a alimentos. Esto debe incluir los siguientes elementos: garantías de un acceso completo y equitativo a los recursos económicos, especialmente para las mujeres, incluido el derecho a heredar y a poseer tierras y otros bienes, y de acceso al crédito, a los recursos naturales y a una tecnología adecuada; medidas para respetar y proteger el trabajo por cuenta propia y los trabajos remunerados de modo que aseguren una vida digna para los asalariados y sus familias (como estipula el inciso ii) del párrafo a) del artículo 7 del Pacto); mantener registros sobre los derechos a la tierra (incluidos los bosques).

27. Los Estados Partes, como un componente de su obligación de proteger los recursos alimentarios básicos para el pueblo, deben adoptar medidas adecuadas tendientes a garantizar que las actividades del sector privado y de la sociedad civil sean conformes con el derecho a la alimentación.

28. Incluso en los lugares donde un Estado se enfrenta con limitaciones graves de recursos causadas por un proceso de ajuste económico, por la

recesión económica, por condiciones climáticas u otros factores, deben aplicarse medidas para garantizar que se cumpla el derecho a una alimentación adecuada especialmente para grupos de población e individuos vulnerables.

Referencias y legislación marco

29. Al aplicar las estrategias específicas de cada país señaladas *supra*, los Estados deben establecer referencias verificables para la subsiguiente vigilancia nacional e internacional. En relación con ello, 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.

30. Programas y organismos adecuados de las Naciones Unidas deben prestar asistencia, si así se les solicita, para preparar la legislación marco y revisar las leyes sectoriales. La FAO, por ejemplo, tiene experiencia y conocimientos acumulados considerables sobre las leyes en materia de alimentación y agricultura. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) tiene experiencia equivalente sobre las leyes relativas al derecho a una alimentación adecuada para lactantes y niños mediante la protección materna y del niño, incluidas leyes para promover el amamantamiento, y sobre la reglamentación de la comercialización de sustitutos de la leche materna.

Vigilancia

31. Los Estados Partes deberán preparar y mantener mecanismos para vigilar los progresos tendientes a la realización del derecho a una alimentación adecuada para todos, determinar los factores y dificultades que obstaculizan el cumplimiento de sus obligaciones y facilitar la adopción de medidas legislativas y administrativas de corrección, incluidas medidas para aplicar las obligaciones en virtud del párrafo 1 del artículo 2 y del artículo 23 del Pacto.

Recursos y responsabilidad

32. Toda persona o grupo que sea víctima de una violación del derecho a una alimentación adecuada debe tener acceso a recursos judiciales adecuados o a otros recursos apropiados en los planos nacional e internacional. Todas las víctimas de estas violaciones tienen derecho a una reparación adecuada que puede adoptar la forma de restitución, indemnización, compensación o garantías de no repetición. Los defensores nacionales del pueblo y las comisiones de derechos humanos deben ocuparse de las violaciones del derecho a la alimentación.

33. La incorporación en el orden jurídico interno de los instrumentos internacionales que reconocen el derecho a la alimentación o el reconocimiento de su aplicabilidad puede mejorar de modo importante el alcance y la eficacia de las medidas de remedio y deben alentarse en todos los casos. Los tribunales estarán entonces en condiciones de juzgar las violaciones del contenido básico del derecho a la alimentación refiriéndose de modo directo a las obligaciones en virtud del Pacto.

34. Se invita a los jueces y otros miembros de la profesión letrada a prestar una mayor atención a las violaciones del derecho a la alimentación en el ejercicio de sus funciones.

35. Los Estados Partes deben respetar y proteger la labor de los defensores de los derechos humanos y otros miembros de la sociedad civil que prestan asistencia a grupos vulnerables para que realicen su derecho a una alimentación adecuada.

Obligaciones internacionales

Estados Partes

36. Animados por el espíritu del Artículo 156 de la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración de Roma sobre Seguridad Alimentaria Mundial y las disposiciones del párrafo 2 del artículo 2, el artículo 11, el párrafo 2 del artículo 15 y el artículo 23 del Pacto, los Estados Partes deben reconocer el papel fundamental que corresponde a la cooperación internacional y reafirmar su decisión de adoptar, en colaboración con otros Estados o por separado, medidas que aseguren la plena realización del derecho a una alimentación adecuada. Los Estados Partes, al aplicar este compromiso, deben adoptar medidas para respetar el disfrute del derecho a la alimentación en otros países, proteger este derecho, facilitar el acceso a la alimentación y prestar la necesaria asistencia cuando sea preciso. Los Estados Partes deben asegurarse de que, en los acuerdos internacionales, se preste la debida atención al derecho a una alimentación adecuada, y examinar la posibilidad de elaborar con tal fin nuevos instrumentos jurídicos internacionales.

37. Los Estados Partes deben abstenerse en todo momento de imponer embargos o medidas semejantes a los alimentos que pongan en peligro el acceso a la alimentación en otros países. Los alimentos no deben usarse nunca como instrumento de presión política o económica. En tal sentido, el Comité afirma las convicciones expuestas en su Observación general 8 sobre la relación entre las sanciones económicas y el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales.

Estados y organizaciones internacionales

38. Los Estados tienen la responsabilidad conjunta e individual, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, de cooperar para prestar socorro en casos de desastre y asistencia humanitaria en casos de emergencia, incluida asistencia a refugiados y personas desplazadas internamente. Cada Estado debe contribuir a esta tarea de conformidad con sus capacidades.

Tienen particular importancia a este respecto y deben fortalecerse la función del Programa Mundial de Alimentos (PMA) y de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), y cada vez más la del UNICEF y de la FAO. Debe asignarse prioridad en la asistencia alimentaria a las poblaciones más vulnerables.

39. La asistencia alimentaria debe prestarse en la medida de lo posible de modo que no afecte negativamente a los productores locales y a los mercados locales y debe organizarse de manera que facilite el retorno a la autosuficiencia alimentaria de los beneficiarios. La asistencia debe basarse en las necesidades de los beneficiarios previstos. Los productos que figuren en el comercio internacional de alimentos o en los programas de asistencia deben ser sanos y ser aceptables culturalmente para la población receptora.

Las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales

40. Tiene una especial importancia la función de los organismos de las Naciones Unidas, incluida la función que se realiza por conducto del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo dentro de los países para promover la realización del derecho a la alimentación. Deben mantenerse las iniciativas coordinadas encaminadas a realizar el derecho a la alimentación a fin de mejorar la coherencia y la interacción entre todos los participantes, incluidos los distintos componentes de la sociedad civil. Las organizaciones que se encargan de la alimentación, la FAO, el PMA y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) juntamente con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el UNICEF y, el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo deben cooperar con mayor eficacia, aprovechando sus respectivos conocimientos técnicos, en la realización del derecho a la alimentación en el plano nacional, con el debido respeto a sus mandatos individuales.

41. Las instituciones financieras internacionales, especialmente el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, deben prestar una mayor atención a la protección del derecho a la alimentación en sus políticas de concesión de préstamos y acuerdos crediticios y en las medidas internacionales para resolver la crisis de la deuda. En todos los programas de ajuste debe procurarse que se garantice la protección del derecho a la alimentación, de conformidad con el párrafo 9 de la Observación general 2 del Comité.
