



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2003/117
9 de diciembre de 2002

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
59º período de sesiones
Tema 10 del programa provisional

LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

El derecho a la alimentación

Nota de la Secretaría

La Comisión de Derechos Humanos, en el párrafo 10 de su resolución 2002/25, pidió a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que, de conformidad con el objetivo 7.4 del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, presentara a esta última un informe amplio basado en la labor ya realizada por el Relator Especial y en los resultados de las tres consultas de expertos convocadas en relación con ese asunto. En respuesta a esa petición, la Alta Comisionada presentó un informe a la Cumbre Mundial sobre la Alimentación; cinco años después, celebrada en Roma en junio de 2002. El informe figura como anexo a la presente nota para información de los miembros de la Comisión de Derechos Humanos.

Anexo

**CUMBRE MUNDIAL SOBRE LA ALIMENTACIÓN;
CINCO AÑOS DESPUÉS**

Roma (Italia) 10 a 13 de junio de 2002



EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN. AVANCES Y RETOS

*Informe preparado por Mary Robinson,
Alta Comisionada de las Naciones Unidas
para los Derechos Humanos*

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN.....	1 - 2	5
I. AVANCES REALIZADOS	3 - 41	5
I.1. Cambios en el sistema internacional de derechos humanos.....	3 - 26	5
I.1.1. Consultas de expertos	4 - 12	5
I.1.2. Observación general N° 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	13 - 18	7
I.1.3. Estudios preparados por el Relator Especial de la Subcomisión.....	19	8
I.1.4. El Relator Especial sobre el derecho a la alimentación....	20 - 24	9
I.1.5. Realización del derecho a la alimentación: el proyecto de protocolo facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	25 - 26	11
I.2. Otras novedades	27 - 41	11
I.2.1. Novedades a nivel nacional	28 - 31	11
I.2.2. Novedades a nivel internacional	32 - 35	12
I.2.3. Integración de los derechos humanos en las actividades del sistema de las Naciones Unidas	36 - 39	13
I.2.4. El papel de la sociedad civil	40 - 41	15
II. LOS RETOS	42 - 59	15
II.1. Ejecución a nivel nacional	43 - 44	15
II.2. Ejecución a nivel internacional	45 - 49	16
II.3. Investigación y formulación de políticas	50 - 59	17
II.3.1. El derecho a la alimentación y el derecho al desarrollo ...	50 - 52	17
II.3.2. El derecho a la alimentación y las estrategias de reducción de la pobreza.....	53 - 54	17

ÍNDICE (*continuación*)

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
II. II.3. (<i>continuación</i>)		
II.3.3. El derecho a la alimentación y la asistencia humanitaria.....	55 - 56	18
II.3.4. El derecho a la alimentación y el comercio internacional.....	57 - 59	19
III. CONCLUSIONES.....	60 - 62	19

INTRODUCCIÓN

1. El 17 de noviembre de 1996 la Cumbre Mundial sobre la Alimentación aprobó por consenso la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación en donde se exponían las formas de lograr la seguridad alimentaria universal. En el Plan de Acción, los Estados que asistieron a la Cumbre de Roma adoptaron diversos compromisos. En el objetivo 7.4 e), los Gobiernos, en asociación con todos los actores de la sociedad civil invitan 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 [Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales] 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.

2. En la sección I del presente informe se exponen los considerables avances que se han hecho en las tareas que figuran en esa solicitud. El derecho a la alimentación se ha definido mucho mejor y se han propuesto diversas formas de aplicarlo y realizarlo. Sin embargo, las medidas que se han tomado con ese fin en los planos nacional e internacional han sido insuficientes y, por consiguiente, el derecho a la alimentación dista mucho de ser disfrutado por todos. En la sección II del informe se analizan los principales retos del futuro. En la sección III se exponen algunas observaciones finales.

I. AVANCES REALIZADOS

I.1. Cambios en el sistema internacional de derechos humanos

3. En esta sección se resumen los avances realizados en el sistema internacional de derechos con el fin de definir mejor el derecho a la alimentación. Esos avances se deben a las iniciativas de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), a la labor normativa del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y a las medidas adoptadas por los mecanismos de la Comisión de Derechos Humanos.

I.1.1. Consultas de expertos

4. Atendiendo a lo dispuesto en el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, el ACNUDH celebró tres consultas de expertos acerca del derecho a la alimentación. Las reuniones se organizaron en estrecha cooperación con los órganos creados en virtud de tratados pertinentes, los organismos especializados y programas del sistema de las Naciones Unidas, los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales interesadas y el Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre el derecho a una alimentación adecuada como derecho humano.

La consulta de 1997

5. La primera consulta se celebró en Ginebra los días 1 y 2 de diciembre de 1997¹. En la reunión se llegó a la conclusión de que el derecho humano a una alimentación adecuada se hallaba firmemente establecido en el derecho internacional, pero por lo general, no se entendía cabalmente su contenido operacional y sus medidas de aplicación. En consecuencia, el ejercicio aplicación de este derecho seguía siendo reducido.

6. En las consultas se aclaró un concepto erróneo básico de las obligaciones del Estado con respecto al derecho humano a una alimentación adecuada. Se convino en que el ejercicio del derecho no implicaba que éste debiera ser realizado inmediatamente por el Estado (obligación de *realizar/hacer efectivo*) las obligaciones primordiales de los Estados son *respetar y proteger* el derecho a la alimentación y *realizar/facilitar* su disfrute logrando que se den las condiciones adecuadas con ese fin. La obligación de realizar (*realizar/hacer efectivo*) el derecho directamente existe sólo cuando los individuos o los grupos no pueden, por razones que escapan a su control, disfrutar el derecho a la alimentación adecuada por sus propios medios.

7. En la consulta también se recomendó que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales contribuyera a esclarecer el contenido del derecho a la alimentación adecuada redactando y aprobando una observación general al respecto.

La consulta de 1998

8. La segunda consulta -organizada conjuntamente con la FAO- se celebró en Roma los días 18 y 19 de noviembre de 1998 con el fin de seguir tratando del contenido y los medios de lograr el ejercicio de los derechos relacionados con la alimentación adecuada aprovechando la experiencia de las organizaciones que se ocupan de la alimentación así como la de los gobiernos que asistían a la reunión². En algunas recomendaciones se trató de la realización del derecho a la alimentación en las situaciones de emergencia. Se señaló que, con arreglo al derecho humanitario, los Estados tenían obligaciones específicas tales como la de recibir ayuda alimentaria en momentos de necesidad crítica, la de dar acceso a organizaciones humanitarias imparciales para que proporcionen ayuda alimentaria, y de prohibir el uso de la inanición como método de guerra.

9. En la consulta también se recomendó que los Estados adoptaran una ley marco como parte de una estrategia nacional sobre el derecho a la alimentación. A este respecto se propuso que los organismos con sede en Roma -a saber, la FAO, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA)- apoyaran esa labor aportando su experiencia técnica.

¹ E/CN.4/1998/21.

² E/CN.4/1999/45.

La consulta de 2001

10. La tercera consulta se celebró en Bonn del 12 al 14 de marzo de 2001 y fue organizada por el Gobierno de la República Federal de Alemania³. Esta consulta tuvo lugar después de la adopción por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de su Observación general N° 12 (véase el párrafo 13 del presente informe), mientras que las dos primeras consultas se habían celebrado antes de ésta. La reunión se centró en la cuestión del ejercicio en los planos nacional e internacional y se basó en la observación general como interpretación jurídica autorizada en la que se esclarecía el contenido normativo del derecho a la alimentación y de las obligaciones de los Estados.

11. En la consulta se recomendó que los Estados analizaran los obstáculos que impedían el pleno ejercicio del derecho a la alimentación adecuada, que establecieran un programa legislativo para fortalecer el ejercicio de ese derecho y que derogaran las leyes que fueran incompatibles con éste.

12. En la consulta se determinaron las esferas en que era preciso desarrollar las políticas tales como la facilitación de acceso a los recursos productivos por parte de las personas vulnerables y expuestas a la inseguridad alimentaria, lo que incluía la tenencia de la tierra y el acceso al agua. Tras observar que la realización del derecho a la alimentación estaba estrechamente vinculado con la adopción de políticas económicas ambientales y sociales adecuadas y, en particular, de medidas para erradicar la pobreza, se llegó a la conclusión de que la reducción de la pobreza debía guiarse por estrategias para el ejercicio del derecho a la alimentación y otros derechos humanos conexos.

I.1.2. Observación general N° 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

13. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es el órgano establecido por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales para velar por el cumplimiento de sus disposiciones por los Estados Partes. En cumplimiento de su mandato, el Comité formula observaciones generales que son interpretaciones autorizadas de los derechos enunciados en el Pacto. El fin de las observaciones generales es ayudar a los Estados Partes a cumplir sus obligaciones en materia de presentación de informes e interpretar con mayor claridad el propósito, el significado y el contenido del Pacto.

14. La Observación general N° 12 sobre el derecho a la alimentación adecuada⁴ fue aprobada por el Comité en 1999 atendiendo a lo dispuesto en el objetivo 7.4 del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. En su definición del derecho a la alimentación adecuada, se considera que su ejercicio comprende el acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. Además, el Comité considera que el contenido básico del derecho a la alimentación adecuada comprende: a) la *disponibilidad*

³ E/CN.4/2001/148.

⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Observación general N° 12. El derecho a una alimentación adecuada".

de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada; y

b) la *accesibilidad* de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos.

15. Aunque en la Observación general N° 12 se reconoce que el derecho a la alimentación tendrá que alcanzarse progresivamente, se señala que los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para que, como mínimo, las personas que se encuentren bajo su jurisdicción tengan acceso al mínimo de alimentos esenciales suficientes para protegerlas contra el hambre. En la observación general también se interpreta que el ejercicio progresivo significa que los Estados deben avanzar lo más rápidamente posible para alcanzar ese objetivo.

16. El Comité considera que el derecho a la alimentación adecuada impone tres niveles de obligaciones a los Estados Partes. En primer lugar los Estados deben evitar tomar medidas que puedan privar a las personas del acceso a la alimentación (la obligación de *respetar*). Esta obligación se incumpliría, por ejemplo, si el Estado privara arbitrariamente a una persona de sus tierras cuando éstas fueran el medio físico usado por esa persona para disfrutar el derecho a la alimentación. En segundo lugar, los Estados deben garantizar, adoptando medidas legislativas o de otro tipo, que terceros, ya sean empresas o particulares, priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada y suficiente (la obligación de *proteger*). 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. Sólo 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.

17. En la Observación general N° 12 también se trata de las violaciones del derecho a la alimentación, que se producen cuando el Estado no garantiza la satisfacción de, al menos, el nivel mínimo esencial necesario para estar protegido contra el hambre. Si bien el Comité reconoce que debe distinguirse entre la falta de voluntad y la falta de capacidad de los Estados para tomar medidas, considera que un Estado que aduzca que es incapaz de cumplir su obligación por razones fuera de su control (por ejemplo, por la limitación de sus recursos) debe demostrar que ha hecho todos los esfuerzos posibles por lograr el acceso a la alimentación, lo que comprende recabar el apoyo de la comunidad internacional.

18. Si bien el Comité reconoce que los medios más adecuados para realizar el derecho a una alimentación adecuada variarán inevitablemente de un Estado Parte a otro, considera que los Estados Partes deben preparar una estrategia nacional que garantice la seguridad alimentaria y de nutrición para todos basándose en los principios de los derechos humanos. En el plano internacional, los Estados deben reconocer la importancia fundamental de la cooperación internacional y deben cumplir su compromiso de adoptar medidas conjuntas e individuales para lograr la plena realización del derecho a la alimentación.

I.1.3. Estudios preparados por el Relator Especial de la Subcomisión

19. En 1999, el Relator Especial de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, Sr. Asbjørn Eide, actualizó su estudio pionero sobre el derecho a la

alimentación y a no padecer hambre⁵. El Relator Especial expresó su reconocimiento por los cambios en las actitudes debidos al Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, así como por la importante contribución de la Observación general N° 12 al esclarecimiento del contenido de ese derecho y de las correspondientes obligaciones del Estado. El Relator Especial observó que las instituciones internacionales refrendaban ahora en general el criterio de derechos humanos aplicado a la alimentación y exhortó a los Estados, las organizaciones internacionales, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil a actuar de consuno a fin de liberar a la humanidad del flagelo del hambre.

I.1.4. El Relator Especial sobre el derecho a la alimentación

20. En 2000, la Comisión de Derechos Humanos nombró al Sr. Jean Ziegler (Suiza) como primer Relator Especial sobre el derecho a la alimentación⁶. Desde entonces, éste ha presentado dos informes⁷ y un informe de misión⁸ a la Comisión de Derechos Humanos y un informe

⁵ "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 (E/CN.4/Sub.2/1999/12). El estudio inicial del Sr. Eide, en el que se planteó por primera vez el marco analítico de las obligaciones del Estado, fue publicado por el Centro de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en 1989, *Serie de estudios 1*.

⁶ En su resolución 2000/10, la Comisión de Derechos Humanos pide al Relator Especial que, en el desempeño de su mandato, realice las siguientes actividades:

- "a) Solicite y reciba información sobre todos los aspectos de la realización del derecho a la alimentación, incluida la urgente necesidad de erradicar el hambre, y responda a esa información;
- b) Coopere con los gobiernos, las organizaciones intergubernamentales, en particular la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, y las organizaciones no gubernamentales para la promoción y realización eficaz del derecho a la alimentación, y formule recomendaciones apropiadas sobre la realización de ese derecho, tomando en consideración la labor ya realizada en esta esfera en todo el sistema de las Naciones Unidas;
- c) Identifique los problemas nuevos relacionados con el derecho a la alimentación que se planteen en todo el mundo."

⁷ "Informe preparado por el Sr. Jean Ziegler, Relator Especial sobre el derecho a la alimentación" en cumplimiento de la resolución 2000/10 de la Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/2001/53). "Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación", presentado en cumplimiento de la resolución 2001/25 de la Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/2002/58).

⁸ "Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación" presentado en cumplimiento de la resolución 2001/25 de la Comisión de Derechos Humanos; "Addendum: Mission to Niger" (E/CN.4/2002/58/Add.1).

preliminar a la Asamblea General⁹. En sus informes el Relator Especial se ha centrado en las siguientes cuestiones prioritarias para la realización del derecho a una alimentación adecuada.

21. *El agua como derecho humano.* El Relator Especial destacó que la palabra "alimentación" abarcaba no sólo los alimentos sólidos sino también los aspectos nutricionales del agua potable. También señaló que el agua -como los alimentos- era esencial para la vida. El agua potable es una parte esencial de una nutrición sana y también es una condición necesaria para el disfrute de otros derechos humanos (como el derecho a la vida y a la salud). En sus informes, el Relator Especial dijo que, como componente del derecho a la alimentación, el acceso a un agua apta para el consumo y al agua de regadío básica debía protegerse incluso mediante la cooperación internacional.

22. *Justiciabilidad.* El Relator Especial consideró que la justiciabilidad era esencial para la realización del derecho a la alimentación, a fin de que las personas pudieran interponer un recurso y pedir que se rindieran cuentas cuando se violaba su derecho a la alimentación. Analizó los motivos por los cuales, desde el punto de vista histórico, los derechos económicos, sociales y culturales no se han considerado justiciables y dio ejemplos para mostrar que actualmente el derecho a la alimentación era efectivamente justiciable y podía hacerse valer ante un tribunal de justicia. Sin embargo, observó que pese a esta resolución alentadora a nivel nacional e internacional, aún quedaba mucho por hacer para garantizar la justiciabilidad del derecho a la alimentación.

23. *El derecho a la alimentación en el derecho internacional humanitario.* En su análisis, el Relator Especial pone de relieve que el derecho a la alimentación sigue en vigencia tanto en tiempo de paz como en tiempo de guerra. En situaciones de conflicto armado, la protección que ofrecen las normas de derechos humanos se ve complementada por el derecho internacional humanitario, especialmente las disposiciones destinadas a garantizar que no se niegue el acceso a los alimentos a las personas o grupos de personas que no toman parte en las hostilidades o que han dejado de hacerlo. Las disposiciones incluyen la prohibición de hacer padecer hambre a las personas civiles como método de combate, la prohibición del desplazamiento forzoso de los civiles en caso de ocupación, y la obligación de respetar las normas en materia de socorro y asistencia humanitaria de modo que no se bloquee, desvíe o demore el socorro. El Relator Especial observa que, pese a las importantes novedades ocurridas en lo que respecta a los mecanismos encargados de hacer respetar los derechos humanos, incluida en particular la reciente creación de la Corte Penal Internacional siguen ocurriendo violaciones del derecho a la alimentación durante los conflictos armados. Insta a la comunidad internacional a que intensifique sus esfuerzos para asegurar el cumplimiento de las normas y principios del derecho internacional humanitario.

24. *El derecho a la alimentación y el comercio internacional.* El Relator Especial exhorta a la comunidad internacional a que examine las obligaciones contraídas en materia de comercio internacional a fin de velar por que no entren en conflicto con el derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria. Considera que la economía de mercado no puede por sí sola garantizar las necesidades básicas de toda la sociedad. Se debe procurar, con carácter urgente, incorporar el

⁹ "Informe preliminar del Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre el derecho a la alimentación" (A/56/210).

respeto de los derechos humanos, particularmente el derecho a la alimentación, en los nuevos acuerdos comerciales. El Relator Especial también recomienda que se investiguen los efectos que tienen las sanciones económicas para el derecho a la alimentación.

I.1.5. Realización del derecho a la alimentación: el proyecto de protocolo facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

25. En 1997, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales presentó a la Comisión de Derechos Humanos un proyecto de protocolo facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Ese proyecto de protocolo permitiría que se tomaran en consideración las quejas presentadas por particulares. De este modo se contribuiría a definir mejor los derechos económicos, sociales y culturales y se reforzaría la aplicación del Pacto¹⁰. En febrero de 2001 el ACNUDH organizó un seminario sobre la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, particularmente en lo que se refiere al proyecto de protocolo facultativo al Pacto. En el seminario, entre otras cosas, se llegó a la conclusión de que los derechos económicos, sociales y culturales eran justiciables no sólo en teoría sino también en la práctica, y se señaló la jurisprudencia reciente a nivel internacional y nacional.

26. Posteriormente, en 2001, la Comisión de Derechos Humanos decidió nombrar un experto independiente (Sr. H. Kotrane, Túnez) encargado de examinar la cuestión de un protocolo facultativo al Pacto. En su informe, el experto independiente expresó la convicción de que era necesario favorecer el proceso de aprobación del proyecto de protocolo facultativo mediante la creación de un grupo de trabajo de la Comisión, de composición abierta¹¹. El mandato del experto independiente se ha prorrogado por otro año.

I.2. Otras novedades

27. La labor que realiza el sistema internacional de derechos humanos con objeto de aplicar el objetivo 7.4 del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación se ha complementado con muchas iniciativas adoptadas, a nivel nacional e internacional, por la sociedad civil, los Estados y las organizaciones internacionales. Esas iniciativas han contribuido de modo crítico a que se avanzara en esta materia.

I.2.1. Novedades a nivel nacional

28. Unos 20 países han adoptado constituciones que, de forma más o menos explícita, hacen referencia al derecho a la alimentación u otra norma relacionada con éste¹². Sin embargo, sólo unos pocos han elaborado y aplicado un marco legislativo sobre el derecho a la alimentación o leyes y políticas nacionales destinadas a garantizar el disfrute de ese derecho.

¹⁰ También se destacó que, en realidad, muchos elementos de los diversos derechos consagrados en el Pacto se describen con suficiente precisión y claridad para que sean justiciables.

¹¹ E/CN.4/2002/57.

¹² Una de las referencias más explícitas figura en la Constitución de Sudáfrica, cuyo artículo 27 dice que todos tienen derecho a tener acceso a suficientes alimentos y agua.

29. Ciertos países como el Brasil, Malí, Nepal, el Senegal Sudáfrica y Uganda han iniciado un diálogo sobre la manera de llevar a la práctica el derecho a la alimentación a nivel nacional. Noruega se destaca por su acción amplia en este sentido. En 1999, aprobó una Ley de derechos humanos¹³, en virtud de la cual los principales instrumentos de derechos humanos, incluido el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, tienen fuerza de ley en Noruega. Posteriormente, el Ministerio de Cultura presentó al Parlamento el *Libro Blanco N° 19 sobre la producción agrícola de alimentos*, que adopta un criterio basado en los derechos en lo que respecta a la política agrícola. Las necesidades del consumidor son la premisa básica y se destaca la importancia de la influencia del consumidor y su participación en la elaboración de la política alimentaria y agrícola. El *Libro Blanco* se refiere expresamente al derecho a la alimentación y al Comentario general N° 12. También se menciona el Pacto en el proyecto de presupuesto (2001-2002) que dispone que el Gobierno tiene que velar por que la población tenga acceso físico y económico en todo momento a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos para sus necesidades y/o referencias alimentarias de modo que pueda llevar una vida activa y sana.

30. Aunque los mecanismos encargados de hacer respetar los derechos humanos carecen en general de los medios necesarios, ha habido algunos progresos alentadores. En la jurisprudencia nacional de los países es cada vez más corriente que se considere que el derecho a la alimentación es justiciable¹⁴. Tienen particular pertinencia las decisiones del Tribunal Supremo de la India, de las que se cita un ejemplo a continuación.

31. En abril de 2001 una organización no gubernamental de derechos humanos, la Unión del Pueblo para las Libertades Civiles, interpuso una reclamación ante el Tribunal Supremo de la India en la que alegaba que varias instituciones federales y gobiernos locales de estados debían, entre otras cosas, cargar con la responsabilidad por la malnutrición masiva de la población que vivía en esos estados¹⁵. En una de sus órdenes provisionales relativas al caso, el Tribunal Supremo afirmó que cuando la población no podía alimentarse adecuadamente por sí misma, los gobiernos tenían la obligación de satisfacer las necesidades de su población velando, como mínimo, por que no se viera expuesta a la malnutrición, el hambre y otros problemas conexos¹⁶.

I.2.2. Novedades a nivel internacional

32. En el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, los Jefes de Estado y de Gobierno se comprometieron a cooperar activamente entre sí y con las organizaciones de las Naciones Unidas, las instituciones financieras, las organizaciones intergubernamentales y no

¹³ Ley de derechos humanos de 21 de mayo de 1999, N° 30.

¹⁴ En el "Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación" presentado de conformidad con la resolución 2001/25 de la Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/2002/58), párrs. 53 a 58, se citan algunos casos interesantes relativos a Sudáfrica, la India y Suiza.

¹⁵ Writ Petition (Civil) N° 196 of 2001 (*People's Union of Civil Liberties v. Union of India and Ors.*).

¹⁶ Orden del Tribunal Supremo de la India de 23 de julio de 2001.

gubernamentales, y los sectores público y privado en relación con los programas destinados a lograr la seguridad alimentaria para todos.

33. Las cumbres y conferencias internacionales sobre el desarrollo celebradas desde la Cumbre Mundial sobre la Alimentación han reafirmado los compromisos asumidos por la comunidad internacional para lograr los derechos y objetivos previstos en todo el mundo. Estos compromisos se reafirmaron en la Cumbre del Milenio¹⁷ y se consagraron en los objetivos de desarrollo para el Milenio, que representan un nuevo programa mundial para el desarrollo. En el primer objetivo se reafirma que la comunidad internacional se comprometa a reducir para 2015 a la mitad del nivel de 1996, como mínimo, el número de personas que padezcan hambre.

34. Para el seguimiento de la Cumbre del Milenio, el Secretario General ha publicado una "guía general" que contiene un resumen integrado y detallado de las cuestiones esbozadas en la Declaración y que identifica posibles estrategias de acción¹⁸. En la guía general se pide específicamente que se tenga en cuenta el aspecto relativo a los derechos humanos en los objetivos de desarrollo para el milenio.

35. Actualmente, unos 145 países han ratificado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y cada año el Comité vigila los progresos realizados en la realización de esos derechos, incluido el derecho a la alimentación, en unos 12 países. Resulta significativo señalar que, en los últimos años, también ha comenzado a vigilar la legislación y las políticas adoptadas por los países desarrollados, que son Estados Partes en el Pacto a fin de cooperar con los países en desarrollo para la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales, incluido el derecho a la alimentación.

I.2.3. Integración de los derechos humanos en las actividades del sistema de las Naciones Unidas

36. En el Programa de Reforma presentado por el Secretario General en 1997, se pidió que se integraran los derechos humanos a todas las actividades y programas de las Naciones Unidas¹⁹. Varios organismos de las Naciones Unidas ya han formulado políticas y elaborado estrategias y metodologías para incorporar los derechos humanos a sus actividades y programas²⁰.

37. En virtud del Programa de Reforma, se encomendó al ACNUDH que facilitara la incorporación de los derechos humanos a las actividades de desarrollo de las Naciones Unidas.

¹⁷ Resolución 55/2 de la Asamblea General, de 8 de septiembre de 2000.

¹⁸ Resolución 56/95 de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 2001.

¹⁹ "Renovación de las Naciones Unidas: Un Programa de Reforma". Informe del Secretario General, 14 de julio de 1997 (A/51/950).

²⁰ Por ejemplo, en las "Directrices para un enfoque a la programación basado en los derechos humanos" (1998) y en la política del Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo sobre "La integración de los derechos humanos en el desarrollo sostenible" (1997).

En consecuencia, la Oficina está promoviendo la sensibilización respecto de las normas y reglas del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas entre los organismos de desarrollo. Su activa participación en los mecanismos de coordinación de las Naciones Unidas para el desarrollo como el (ex) "Comité Administrativo de Coordinación (CAC)"²¹ y el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUD) ha resultado en la incorporación de los derechos humanos en las directrices para la elaboración de la lista de indicadores de la evaluación común para los países y Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) y en la publicación de directrices para la integración de los derechos humanos en la labor de los coordinadores residentes.

38. El ACNUDH también ha establecido relaciones de cooperación con los programas, departamentos y organismos de las Naciones Unidas como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, el Programa conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONU/SIDA) y el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) a través de la firma de memorandos de entendimiento y la elaboración de programas conjuntos. Estos acuerdos tienen por objeto contribuir a la integración de los derechos humanos en las actividades del departamento u organismo interesado y cooperar en la realización efectiva de los derechos humanos.

39. En particular, el ACNUDH y la FAO firmaron un acuerdo de entendimiento en 1997 para garantizar la efectiva realización del derecho a la alimentación²². La FAO ha tomado varias iniciativas a este respecto, entre otras la publicación de un folleto sobre el derecho a la alimentación²³, la reunión de instrumentos internacionales relacionados con el derecho a la alimentación²⁴ y la creación de un sitio de la Web dedicado exclusivamente al derecho a la alimentación²⁵. En abril de 1999, el ACNUDH acogió un período de sesiones del mecanismo entre organismos encargado de armonizar la política de nutrición, a saber, el Subcomité de Nutrición del Comité Administrativo de Coordinación²⁶. Durante el período de sesiones, se organizó un simposio sobre el fondo y la política del enfoque de derechos humanos respecto de las políticas y programas de alimentación y nutrición. Al pronunciar el discurso de apertura, la Alta Comisionada para los Derechos Humanos dijo que la realización del derecho a la alimentación era inseparable de las políticas económicas, ambientales y sociales apropiadas orientadas a la erradicación de la pobreza y la satisfacción de las necesidades básicas.

²¹ Actualmente denominado Comité de Alto Nivel sobre Programas.

²² Memorando de entendimiento entre la Alta Comisionada para los Derechos Humanos y el Director General de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 29 de mayo de 1997.

²³ FAO, *El derecho a los alimentos en la teoría y en la práctica*, Roma 1998.

²⁴ FAO, *Estudio legislativo N° 68*, Roma 1999.

²⁵ <http://www.fao.org/Legal/rtf-e.htm>.

²⁶ 26° período de sesiones del Subcomité, 8 a 15 de abril de 1999.

I.2.4. El papel de la sociedad civil

40. No se habría logrado tanto sin el compromiso sustantivo y la dedicación de la sociedad civil. En 1997 la comunidad de organizaciones no gubernamentales redactó el proyecto de código internacional de conducta sobre el derecho humano a una alimentación adecuada, que merece ser destacado, como complemento de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación²⁷. El proyecto de código de conducta, elaborado bajo la dirección de organizaciones como el Instituto Internacional Jacques Maritain, el FIAN - Por el Derecho a Alimentarse y la Alianza Mundial para la Nutrición y los Derechos Humanos (WANAHR), es ahora un importante documento de referencia y ha tenido una gran repercusión en la labor de las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales que desarrollan actividades en la esfera de los derechos humanos y la seguridad alimentaria²⁸.

41. Ciertas personalidades del mundo académico también han aportado una valiosa contribución a la comprensión conceptual del derecho a la alimentación y al fomento de su realización. Las actividades de investigación y promoción del Proyecto Mundial sobre el Derecho a la Alimentación en el Desarrollo han tenido particular importancia²⁹.

II. LOS RETOS

42. El objetivo 7.4 del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación se ha cumplido en gran medida. Hace falta ahora un nuevo programa para transformar los conceptos jurídicos y los compromisos políticos en acciones que permitan avanzar realmente hacia la plena realización del derecho a la alimentación. El objetivo es liberar a la humanidad del flagelo del hambre. Es un objetivo que actualmente se puede alcanzar porque el mundo cuenta con recursos alimentarios suficientes para dar de comer a toda la población del planeta. En la presente sección se examinan los retos que plantea esa tarea a las comunidades nacionales e internacionales.

II.1. Ejecución a nivel nacional

43. Las estrategias nacionales basadas en los principios de derechos humanos de la seguridad alimentaria y nutricional para todos siguen siendo la excepción más bien que la norma. Se insta a los Estados a que revisen sus políticas en los ámbitos de la agricultura, la nutrición, el desarrollo social, el medio ambiente, el comercio y el desarrollo internacional con el fin de definir un marco normativo coherente que sea propicio para la eliminación del hambre y la

²⁷ Código internacional de conducta sobre el derecho humano a una alimentación adecuada, proyecto respaldado por el FIAN - Por el Derecho a Alimentarse, la Alianza Mundial para la Nutrición y los Derechos Humanos (WANAHR) y el Instituto Internacional Jacques Maritain, septiembre de 1997.

²⁸ Unas 800 organizaciones no gubernamentales han adoptado el Código de Conducta.

²⁹ Proyecto iniciado conjuntamente en 2000 por dos departamentos de la Universidad de Oslo y el Colegio Universitario Akershus de Noruega.

realización del derecho a la alimentación a nivel nacional. Se insta además a los Estados a que aumenten el número de programas que tienen por objeto poner en práctica estrategias que favorecen el derecho a la alimentación y a que formulen nuevos programas que se ocupen de aquellos aspectos del problema del hambre que aún no han sido resueltos.

44. Se alienta a los Estados a buscar orientación en la Observación general N° 12 al formular sus estrategias nacionales, las que deberán cimentarse firmemente en los principios de responsabilidad, transparencia, participación popular, descentralización, capacidad legislativa y la independencia del poder judicial. Los Estados deben estudiar la posibilidad de aprobar una ley marco como instrumento estratégico. Dicha ley deberá especificar los objetivos y las responsabilidades institucionales y contener una estimación de los recursos necesarios. Toda estrategia nacional debería contar entre sus componentes básicos puntos de referencia comprobables para la supervisión nacional e internacional y recursos eficaces contra las violaciones del derecho a la alimentación.

II.2. Ejecución a nivel internacional

45. Pese a los compromisos formulados por la Cumbre Mundial sobre la Alimentación y la Asamblea del Milenio a través de los objetivos de desarrollo para el milenio de reducir el número de personas que padecen hambre a 400 millones para 2015, los datos actuales revelan que el número de personas subalimentadas se está reduciendo a una tasa media muy inferior a los 22 millones al año necesarios para alcanzar la meta fijada por la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. Si persiste esa tendencia, la meta de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación no se alcanzará sino hasta 2030. Esto es inaceptable en un mundo que cuenta con recursos suficientes para alimentar a toda su población. La eliminación del hambre mediante el pleno disfrute del derecho a la alimentación debería ser un elemento fundamental de las políticas de cooperación internacional.

46. En este contexto, el ACNUDH acoge con satisfacción la iniciativa adoptada por un número cada vez mayor de Estados miembros y organizaciones de la sociedad civil de aprobar un código de conducta, de carácter voluntario, sobre el derecho a una alimentación suficiente. Un código de esa naturaleza ayudaría a determinar las medidas sustantivas que permitirían hacer realidad el derecho a la alimentación, con lo que contribuiría a su aplicación.

47. El sistema internacional de derechos humanos desempeña un papel fundamental en la realización del derecho a la alimentación y la eliminación del hambre. Por ello, es preciso fortalecerlo aún más. Todos los Estados deberían ratificar el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y otros instrumentos internacionales relacionados con el derecho a la alimentación, y los Estados Partes deberían revisar y retirar sus reservas y aplicar las observaciones finales del Comité. El ACNUDH alienta a los Estados Partes a poner en práctica sus sugerencias y recomendaciones en sus sistemas jurídicos internos. Hace también un llamamiento a los Estados a que sigan esforzándose por crear un mecanismo que proporcione protección internacional a cada una de las víctimas.

48. Si bien la mayoría de los organismos de las Naciones Unidas están formulando políticas destinadas a incorporar los derechos humanos en sus actividades, se necesita una comprensión más clara de las consecuencias normativas de la incorporación de los derechos humanos en los programas. Es preciso establecer prácticas óptimas y averiguar cuál es el fundamento de

enfoques y programas basados en los derechos que dan buen resultado. Debe hacerse más por elaborar metodologías, indicadores, puntos de referencia, materiales de capacitación y sistemas de contabilidad que habiliten a los agentes del desarrollo para aplicar un enfoque basado en los derechos.

49. El ACNUDH hace notar la influencia de las empresas transnacionales en la seguridad alimentaria, especialmente a través del comercio y las inversiones internacionales, y pone de relieve la responsabilidad del sector privado en lo que respecta a velar por que las empresas, en particular, tomen medidas encaminadas a fomentar el derecho a la alimentación.

II.3. Investigación y formulación de políticas

II.3.1. El derecho a la alimentación y el derecho al desarrollo

50. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993 reconoció, en la Declaración y Programa de Acción de Viena, que la democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente³⁰. Además, reafirmó que el derecho al desarrollo, establecido en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, es un derecho universal e inalienable que forma parte integrante de los derechos humanos fundamentales. Así pues, la persona humana se encuentra en el centro del proceso de desarrollo.

51. En su tercer informe, el experto independiente sobre el derecho al desarrollo, Sr. Sengupta (India), subrayó que el acceso a la alimentación, el acceso a la atención primaria de la salud y el acceso a la educación primaria eran fundamentales para la realización del derecho al desarrollo y para el alivio de la pobreza³¹. La realización de los derechos básicos como el derecho a la alimentación debería ser un elemento esencial del programa general de desarrollo de los países. El Sr. Sengupta sugirió que, sobre la base de ese programa, se podrían convenir entre el país en desarrollo interesado y la comunidad internacional, pactos de desarrollo fundados en obligaciones recíprocas para la realización del derecho al desarrollo.

52. El estudio realizado por el experto independiente tiene considerable valor para aclarar la relación que existe entre el derecho a la alimentación y el derecho al desarrollo. Sin embargo, es preciso analizar más a fondo la función que cumple el derecho a la alimentación en lo que respecta a la realización del derecho al desarrollo.

II.3.2. El derecho a la alimentación y las estrategias de reducción de la pobreza

53. La pobreza es un fenómeno multifacético que entraña la violación e incluso la denegación de la mayoría de los derechos humanos, entre ellos, el derecho a la alimentación. Al mismo tiempo, las violaciones de los derechos humanos son causa de que las personas se vean reducidas a la pobreza y se mantengan en ese estado. Ese círculo vicioso está siendo reconocido cada vez más en la actualidad. Como observó el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

³⁰ A/CONF.157/23.

³¹ E/CN.4/2001/WG.18/2.

en su Observación general N° 12, "la raíz del problema del hambre y la malnutrición no es la falta de alimentos sino la falta de *acceso* a los alimentos disponibles, que afecta a grandes sectores de la población mundial debido, entre otras cosas, a la pobreza"³².

54. En los últimos diez años, los objetivos de reducción de la pobreza y eliminación del hambre han entrado en conflicto en algunas ocasiones con otros objetivos macroeconómicos. Los derechos humanos, entre ellos, el derecho a la alimentación, podrían constituir un instrumento operacional útil para formular y ejecutar estrategias de reducción de la pobreza. Actualmente el ACNUDH está elaborando directrices para integrar los derechos humanos, entre ellos el derecho a la alimentación, en las estrategias de reducción de la pobreza. Entre otras iniciativas está el Foro Social que se celebrará en julio de 2002, y que examinará la relación que existe entre la reducción de la pobreza y la realización del derecho a la alimentación. A comienzos de 2003 se celebrará una cuarta consulta sobre el derecho a la alimentación que se centrará en la realización del derecho a la alimentación como parte de las estrategias y políticas de la erradicación de la pobreza.

II.3.3. El derecho a la alimentación y la asistencia humanitaria

55. Para millones de personas de todo el mundo, su acceso a la alimentación se ve amenazado por los conflictos armados y los desastres naturales. En las últimas décadas, se ha recurrido cada vez con más frecuencia a la comunidad internacional para que haga frente a complejas situaciones de emergencia, definidas como crisis humanitarias, dentro de un país o región en que se ha producido una desarticulación total o considerable de la autoridad como resultado de un conflicto externo o interno. En esas situaciones de emergencia, la asistencia humanitaria suele ser la única forma de garantizar el derecho a la alimentación de las poblaciones afectadas por la guerra o los desastres naturales.

56. En situaciones de conflicto, la protección que otorga la normativa de derechos humanos se complementa con el derecho internacional humanitario. Como señaló el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación en su último informe a la Comisión de Derechos Humanos, queda mucho por hacer para asegurar el respeto del derecho internacional humanitario y la protección de la población civil contra el peligro de morir de hambre³³. En particular, es importante investigar la forma en que deberían aplicarse los principios y normas que gobiernan la asistencia humanitaria, especialmente la asistencia alimentaria, a fin de asegurar su compatibilidad y coherencia con la normativa de derechos humanos. Ello es especialmente cierto en el caso de los conflictos modernos, que ya no se pueden calificar de conflictos entre Estados. Además, sería necesario elaborar estrategias basadas en los derechos humanos para mejorar las prácticas actuales en materia de preparación para casos de desastre y de prevención de éstos.

³² Observación general N° 12, párr. 5.

³³ "Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación" presentado de conformidad con la resolución 2001/25 de la Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/2002/58).

II.3.4. El derecho a la alimentación y el comercio internacional

57. La relación entre el derecho a la alimentación y el comercio internacional es evidente en varios sectores, muy especialmente en el del comercio agrícola, pero también en los aspectos relacionados con el comercio de la protección de la propiedad intelectual. El comercio agrícola ofrece enormes posibilidades de desarrollo y seguridad alimentaria, ante todo para los países en desarrollo. Sin embargo, esos países siguen teniendo dificultades para obtener acceso de sus productos a los mercados de los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Al mismo tiempo, la liberalización del comercio agrícola en los países en desarrollo, especialmente los que son importadores netos de alimentos, ha aumentado la vulnerabilidad de los mercados locales a las fluctuaciones de los precios internacionales y no ha tomado suficientemente en cuenta la seguridad alimentaria de los pobres y vulnerables, como los agricultores pobres y los trabajadores agrícolas.

58. En su informe sobre la mundialización presentado este año a la Comisión de Derechos Humanos, la Alta Comisionada para los Derechos Humanos propuso que el comercio agrícola se enfocara desde la perspectiva del derecho a la alimentación en el marco del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC³⁴. Si bien se observa que el Acuerdo sobre la Agricultura es sólo un primer paso hacia una mayor apertura de los mercados de los países desarrollados, en el informe se pone de relieve el hecho de que el Acuerdo no tiene suficientemente en cuenta los intereses de los pobres y vulnerables ni de los países en desarrollo que son importadores netos de alimentos. Un enfoque del Acuerdo desde la perspectiva del derecho a la alimentación haría hincapié en el principio de derechos humanos de la no discriminación y, en consecuencia, alentaría la acción afirmativa en favor de los pobres, lo que permitiría que se adoptaran ciertas normas comerciales especiales para proteger a las personas vulnerables.

59. En las recomendaciones que figuran en el informe se destacó la necesidad de prestar una ayuda alimentaria más dirigida, la importancia de aplicar un trato especial y diferenciado a los países en desarrollo, la necesidad de que haya una mayor apertura de los mercados de los países ricos a los productos agrícolas de los países en desarrollo y la necesidad de prestar asistencia a los países en desarrollo en las negociaciones en el marco de la OMC. A este respecto, en el informe se acogió con satisfacción el compromiso recogido en la Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Doha de conseguir mejoras sustanciales en el acceso a los mercados y reducciones de todas las formas de subvenciones a la exportación, con vistas a su eliminación progresiva, así como el compromiso de incluir el trato especial y diferenciado como parte integrante de las normas y disciplinas del Acuerdo sobre la Agricultura.

III. CONCLUSIONES

60. El presente informe demuestra que el mandato encomendado a la Alta Comisionada en relación con el objetivo 7.4 del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación se ha cumplido en gran parte. El marco jurídico internacional para el respeto, la protección y la realización del derecho a la alimentación está establecido más cabalmente. La labor del sistema internacional de derechos humanos, los gobiernos, las organizaciones del sistema de las

³⁴ E/CN.4/2002/54.

Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales ha permitido una mejor comprensión del derecho a la alimentación y una mayor aclaración de su contenido. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha aportado una contribución significativa mediante la Observación general N° 12.

61. Actualmente el número de personas subalimentadas es menor que hace diez años. Sin embargo, los datos actuales indican que la reducción del número de personas que sufren de hambre se ha desacelerado. Si persiste esa tendencia, las metas fijadas en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación y en los objetivos de desarrollo para el milenio tardarán 15 años más en alcanzarse que lo convenido inicialmente, después de lo cual todavía habría más de 400 millones de personas con hambre y mal nutridas. Esto es moral y jurídicamente inaceptable.

62. La Cumbre Mundial sobre la Alimentación debería dar renovado impulso a la acción internacional y permitir a la comunidad internacional convenir en nuevas medidas para la realización del derecho a una alimentación suficiente. La aplicación a nivel nacional del derecho a la alimentación, el fortalecimiento del sistema internacional de derechos humanos, la activa participación de la sociedad civil y la participación de las Naciones Unidas en un ambicioso plan de investigación y operaciones son elementos esenciales de una estrategia de múltiples niveles para la aplicación del derecho a la alimentación.
