



# Asamblea General

Distr. general  
25 de enero de 2018  
Español  
Original: inglés

---

## Consejo de Derechos Humanos

37º período de sesiones

26 de febrero a 23 de marzo de 2018

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,  
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,  
incluido el derecho al desarrollo**

## **Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación**

### **Nota de la Secretaría**

El informe se centra en el derecho a la alimentación en el contexto de los desastres naturales, y sigue al informe provisional dedicado al sistema humanitario y el derecho a la alimentación en situaciones de conflicto (A/72/188). A partir de ejemplos de países concretos, en el informe se contextualizan los efectos directos e indirectos de los desastres naturales en el derecho a la alimentación y los medios de subsistencia de las personas. A continuación, la Relatora Especial examina el modo en que los desastres contribuyen al hambre y las medidas que deberían adoptarse para reducir las violaciones de los derechos humanos y los daños al medio ambiente. En el informe también se destaca la importancia de lograr una convergencia entre la ayuda alimentaria de urgencia, la asistencia alimentaria y la cooperación para el desarrollo, a fin de asegurar la realización del derecho a la alimentación. Por último, la autora sostiene que, para lograr esos objetivos, es necesario cambiar la visión generalizada del voluntariado como elemento central de la respuesta humanitaria.



## Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción .....	3
II. El efecto de los desastres en el derecho a la alimentación .....	4
III. Los efectos de los desastres en las personas con necesidades especiales .....	8
IV. El derecho de los derechos humanos en situaciones de desastre .....	12
V. La asistencia alimentaria y el papel de la comunidad internacional .....	16
VI. Conclusiones y recomendaciones .....	21
A. Conclusiones .....	21
B. Recomendaciones .....	23

## I. Introducción

1. En el informe de 2017 titulado *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo*, de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), se señala que actualmente 815 millones de personas (el 11% de la población mundial) se ven afectadas por el hambre, lo que representa un aumento respecto de los 777 millones de 2015. Esto constituye un crecimiento drástico tras un prolongado descenso. Cada año, el hambre mata a más personas que la malaria, la tuberculosis y el sida juntos. A este ritmo, puede resultar difícil alcanzar el Objetivo de Desarrollo Sostenible 2, que persigue lograr un mundo sin hambre ni malnutrición para 2030.
2. Las principales causas de que los avances hacia la eliminación del hambre se hayan revertido son los conflictos armados, los desastres naturales y los fenómenos meteorológicos extremos provocados por el cambio climático, la desaceleración económica, y la falta de políticas eficaces de protección social y de eliminación de la pobreza. Con frecuencia, todas esas causas se refuerzan entre sí, lo que genera una grave inseguridad alimentaria, a pesar de que la producción mundial de cereales y existencias se sitúa en unos máximos históricos.
3. El calentamiento mundial desencadena o prolonga los desastres naturales, lo que tiene consecuencias importantes para la seguridad alimentaria. En 2015 y 2016, la sequía causada por uno de los episodios más duros de El Niño registrados causó pérdidas significativas de cultivos y ganado en el África Subsahariana, lo que afectó a los medios de subsistencia de los agricultores y las comunidades agrícolas; las temporadas consecutivas de malas cosechas se tradujeron en una dependencia a gran escala de la ayuda alimentaria, una elevada tasa de deuda y una reducción masiva de las reservas de semillas de los hogares. Los países africanos son particularmente vulnerables a los efectos del cambio climático en la agricultura, ya que menos del 5% de las zonas cultivadas del continente disponen de sistemas de riego.
4. Las graves inundaciones de 2017 siguieron afectando a, al menos, 8 millones de personas, y causaron muertos y heridos, pérdidas de ganado y reservas de alimentos, y daños a las viviendas y la infraestructura agrícola. Además de destruir las reservas y fuentes de alimentos, esos desastres también afectan al sistema de producción de alimentos en su conjunto, lo que repercute en los precios de los alimentos, y tienen importantes consecuencias para los medios de vida de las comunidades. Es probable que este tipo de situaciones sigan afectando a un gran número de personas, dado que el 80% de las personas que padecen hambre en la actualidad viven en zonas propensas a sufrir desastres y ambientalmente degradadas<sup>1</sup>.
5. Aunque la obligación inmediata de suministrar alimentos, agua, refugio y asistencia médica recae en los gobiernos, a veces, en situaciones de emergencia, la comunidad internacional tiene la responsabilidad de prestar asistencia a los países en situaciones difíciles. En la observación general núm. 12 (1999) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sobre el derecho a una alimentación adecuada, se afirma claramente que los Estados tienen la obligación de prestar socorro en casos de desastre y asistencia humanitaria en casos de emergencia. Esas responsabilidades son de carácter universal, normativo y ético, y son también indispensables para una paz mundial sostenible, que solo podrá lograrse cuando se eliminen el hambre y la malnutrición.
6. En las últimas décadas, el sistema de respuesta humanitaria internacional ha sido esencial para reducir los efectos negativos de los conflictos y los desastres naturales en la seguridad alimentaria y disminuir el número de víctimas mortales. Si bien este sistema cuenta con más recursos financieros y humanos que nunca, la coincidencia de emergencias importantes ha desbordado su capacidad operacional para satisfacer las demandas mundiales.

<sup>1</sup> Véase <https://www.wfp.org/content/how-disasters-drive-hunger>.

7. Según la FAO, las pérdidas económicas mundiales derivadas de los desastres naturales han alcanzado un alarmante promedio anual de entre 250 y 300 millones de dólares de los Estados Unidos. Sin embargo, sabemos relativamente poco de los efectos totales de esos desastres en el sector agrícola.

8. El Programa Mundial de Alimentos (PMA) estima que los gastos en ayuda alimentaria aumentaron en más del doble entre 2009 y 2016, pasando de 2.200 a 5.300 millones de dólares. Aunque la ayuda alimentaria internacional ha aumentado para dar respuesta a las crecientes crisis humanitarias, todavía harían falta unos 3.000 millones de dólares más. Casi toda la ayuda exterior para seguridad alimentaria se destina a operaciones de socorro a corto plazo para mantener a las víctimas con vida, por lo que no se dispone de fondos para la inversión agrícola y el desarrollo rural, que podrían mejorar la calidad de la seguridad alimentaria y reforzar la resiliencia de las regiones vulnerables al cambio climático y las crisis relacionadas con conflictos<sup>2</sup>. Según el Banco Mundial, los desastres naturales empujan a la pobreza a 26 millones de personas al año, al socavar los logros del desarrollo y aumentar la dependencia de la ayuda<sup>3</sup>.

9. Aunque en la Cumbre Humanitaria Mundial de 2016 se contrajeron compromisos alentadores para abordar las deficiencias de la asistencia humanitaria, el reciente aumento del número de desastres y conflictos ha causado que el sistema de emergencias humanitarias haya experimentado dificultades, en particular un grave déficit de financiación, y problemas en lo que respecta al liderazgo, la coordinación, la funcionalidad y la eficacia. Sin embargo, es importante subrayar que, en particular en la esfera de la asistencia alimentaria, durante las últimas décadas se han hecho esfuerzos por prestar ayuda alimentaria más ajustada al contexto, aumentar la participación local y evitar la dependencia o la alteración de los sistemas alimentarios locales, y aplicar un enfoque basado en los derechos humanos a las actividades de socorro en casos de desastre.

10. Tras el informe provisional de la Relatora Especial sobre el sistema humanitario y el derecho a la alimentación en situaciones de conflicto (A/72/188), el presente informe se centra en el derecho a la alimentación en el contexto de los desastres naturales. A partir de ejemplos de países concretos afectados por fenómenos meteorológicos extremos, como sequías, desertificación e inundaciones, así como por desastres repentinos como huracanes, incendios forestales, tsunamis y terremotos, el informe evalúa los efectos directos e indirectos de estos fenómenos en el derecho a la alimentación y los medios de vida de la población, el modo en que estos contribuyen al hambre, y las medidas que se deberían adoptar para reducir las violaciones de los derechos humanos y evitar el agotamiento de los recursos a largo plazo. La Relatora Especial llega a la conclusión de que, a pesar de que en la Cumbre Humanitaria Mundial se lograron algunos resultados positivos, es preciso mejorar la preparación y velar por que se preste una mayor atención al fomento de la resiliencia de las comunidades más afectadas y vulnerables, así como al establecimiento de sistemas alimentarios sostenibles. En el informe también se destaca la importancia de lograr una verdadera convergencia entre la ayuda alimentaria de emergencia, la asistencia alimentaria y la cooperación para el desarrollo, y de velar por que el derecho a la alimentación tanto de las personas como de las comunidades se satisfaga no solo mediante respuestas a corto plazo a las situaciones de emergencia, sino también prestando la debida consideración a las repercusiones a largo plazo. Para lograr esos objetivos, la visión generalizada entre las comunidades de donantes, que consideran las respuestas humanitarias como actos voluntarios, debe ser sustituida por una obligación jurídica negociada en forma de tratado multilateral amplio de aplicación general.

## II. El efecto de los desastres en el derecho a la alimentación

11. Los desastres naturales y el cambio climático están estrechamente vinculados. Los efectos negativos del cambio climático, como el calentamiento global, no solo afectan a la productividad de los cultivos, la ganadería, la pesca y la acuicultura, sino que también

<sup>2</sup> Rosamond L. Naylor, "The elusive goal of global food security", *Current History* (enero de 2018).

<sup>3</sup> Banco Mundial, *Unbreakable: Building the Resilience of the Poor in the Face of Natural Disasters*, (Washington, 2017).

influyen en la frecuencia de los fenómenos climáticos extremos y los desastres naturales<sup>4</sup>. Se espera que, en los próximos años, estos fenómenos se vuelvan más frecuentes, y según las predicciones, es probable que su fuerza y su magnitud se intensifiquen.

12. La intensificación y la recurrencia de los desastres naturales también agravan sus consecuencias para la población, lo que entraña el riesgo de que se vulneren sus derechos humanos, puesto que los “episodios meteorológicos extremos más frecuentes e intensos complicarán la logística de la distribución de suministros alimentarios en situaciones de emergencia”<sup>5</sup>.

13. Los años 2015 y 2016 fueron especialmente difíciles por la gravedad de los desastres naturales. El Niño tuvo efectos devastadores en los países de toda el África Meridional, con un saldo de 12 millones de personas en situación de inseguridad alimentaria<sup>6</sup>. En 2016, El Niño produjo una disminución de las lluvias y causó sequías prolongadas en algunas zonas, mientras que, en otras zonas, las fuertes lluvias dieron lugar a inundaciones catastróficas. Estas condiciones tuvieron graves consecuencias para el rendimiento de los cultivos, la ganadería y los medios de vida agrícolas, redujeron el comercio agrícola y causaron un aumento de los precios de los alimentos, especialmente en los países con una capacidad de respuesta insuficiente y entre los grupos de población caracterizados por una escasa resiliencia<sup>7</sup>.

14. El Secretario General de las Naciones Unidas nombró a dos enviados especiales para investigar los efectos de El Niño y el cambio climático. En el informe elaborado por estos, se afirma que el fenómeno de El Niño “afectó gravemente a más de 60 millones de personas en todo el mundo” y “llevó a 23 países de África Oriental y Meridional, Centroamérica, el Caribe y el Pacífico a solicitar asistencia humanitaria internacional. Los grupos más vulnerables fueron los más afectados por la emergencia, en particular las mujeres, los niños, las personas de edad, las personas con discapacidad y las personas que viven con el VIH/SIDA”<sup>8</sup>.

15. Aunque, en tiempos de desastre, los efectos sobre la disponibilidad de alimentos suelen ser motivo de preocupación inmediata, las consecuencias graduales de los peligros naturales sobre la accesibilidad, la adecuación y la sostenibilidad de los alimentos tienen la misma importancia (pueden ser menos visibles y, sin embargo, más duraderas).

## 1. Disponibilidad

16. El sector agrícola y sus subsectores son muy importantes para los habitantes de las zonas rurales, que realizan actividades agrícolas tanto para su propio consumo como para generar ingresos. Aunque los principales efectos varían considerablemente en función del tipo de desastre y de la región, se estima que el porcentaje total de pérdidas y daños registrados en el sector agrícola de los países en desarrollo es de un 22%<sup>9</sup>. Si bien los cultivos son más susceptibles de quedar destruidos por las inundaciones y las tormentas, la ganadería suele verse afectada por las sequías, y el sector de la pesca y la acuicultura acusa particularmente los efectos de las tormentas, los huracanes y los ciclones. Las regiones más perjudicadas por la sequía fueron el África Subsahariana y el Cercano Oriente; los países de Asia, América Latina y el Caribe fueron los más afectados por las inundaciones<sup>10</sup>.

17. Los desastres naturales también destruyen infraestructuras fundamentales, herramientas y equipos, sistemas de riego, refugios para el ganado y centros veterinarios. En algunas de las regiones más afectadas de Haití, el huracán Matthew destruyó prácticamente el 100% de los cultivos<sup>11</sup>. En Puerto Rico, “el huracán María acabó con la

<sup>4</sup> Véase A/70/287, pág. 5.

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> Food Security Information Network, *Global Report on Food Crises 2017*.

<sup>7</sup> *Ibid.*, pág. 18.

<sup>8</sup> “Preventing El Niño Southern Oscillation episodes from becoming disasters: a ‘blueprint for action’” (2016), pág. 2.

<sup>9</sup> FAO, *The Impact of Disasters on Agriculture and Food Security* (Roma, 2015), pág. 11. Disponible en: [www.fao.org/3/a-i5128e.pdf](http://www.fao.org/3/a-i5128e.pdf).

<sup>10</sup> *Ibid.*, pág. 31.

<sup>11</sup> Véase <https://wfp-americas.exposure.co/a-timeline-of-wfp-response-to-hurricane-matthew-in-haiti>.

mayoría de los cultivos de la isla. Las bananas y el café (las exportaciones más valiosas de la isla) fueron los productos más afectados”. Como consecuencia, la población padeció “la escasez inmediata de alimentos, pero también las consecuencias a largo plazo de la destrucción de toda la infraestructura agrícola”<sup>12</sup>.

18. En el contexto de los tsunamis y huracanes, por ejemplo, los propios trabajadores del sector pesquero corren un grave riesgo para sus vidas, y sus herramientas y embarcaciones pueden resultar dañadas o arrasadas. Tras el tsunami de 2004, se informó de que, en la provincia indonesia de Aceh, habían muerto alrededor del 10% de los pescadores. Además, según las estimaciones, el 50% de las embarcaciones de pesca sufrieron daños o se perdieron<sup>13</sup>. Tras su visita a Filipinas en 2014 después del tifón Haiyan, la Relatora Especial informó de que la producción pesquera del país había disminuido significativamente<sup>14</sup>.

19. Los efectos de los fenómenos meteorológicos extremos y la sequía también afectan a la ganadería (desde la propagación de enfermedades a la pérdida de animales). Las recientes sequías registradas en Etiopía en 2016 dieron lugar a una elevada tasa de morbilidad y mortalidad del ganado, así como a una modificación de los patrones de migración de los animales<sup>15</sup>. En Malawi, la sequía provocada por El Niño afectó a la producción de diversos cereales, como el maíz, el arroz, el sorgo y el mijo, lo que hizo que en los años 2015 y 2016 la producción estuviese muy por debajo de los niveles medios<sup>16</sup>.

20. Las semillas son esenciales para asegurar las posteriores temporadas de siembra y las futuras cosechas. Si no se protegen adecuadamente, pueden resultar dañadas o ser completamente destruidas<sup>17</sup>. Las inundaciones pueden dañar las instalaciones de almacenamiento de semillas, y las propias semillas pueden mojarse, lo que compromete su posible uso. Tras el terremoto de Nepal en 2015, se informó de que muchas semillas habían sufrido daños o se habían perdido y que las instalaciones de almacenamiento habían sufrido desperfectos<sup>18</sup>.

## 2. Accesibilidad

21. Los desastres naturales afectan de varias maneras al acceso a los alimentos. Contribuyen a la inflación de los precios de los alimentos en los mercados locales, debido a la escasez de productos básicos. También pueden causar un aumento del desempleo o una bajada de los salarios de los trabajadores agrícolas, reduciendo, por lo tanto, su poder adquisitivo<sup>19</sup>. Estos fenómenos producen una degradación de los medios de subsistencia, especialmente en las zonas rurales.

22. En el Pakistán, en 2010, los intensos monzones produjeron inundaciones que afectaron a más de 20 millones de personas y tuvieron graves efectos en la circulación de alimentos básicos en el interior del país, ya que tanto las carreteras como las redes ferroviarias habían sufrido daños<sup>20</sup>. Además, en algunas regiones, se informó de una reducción de la capacidad de mercado, debido a que las instalaciones para la venta y el almacenamiento de productos habían sido dañadas por las inundaciones<sup>21</sup>.

<sup>12</sup> Véase [www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22326&LangID=E](http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22326&LangID=E).

<sup>13</sup> FAO, “*An Overview of the Impact of the Tsunami on Selected Coastal Fisheries Resources in Sri Lanka and Indonesia*” (Bangkok, 2007), pág. 31.

<sup>14</sup> Véase A/HRC/31/51/Add.1.

<sup>15</sup> FAO, *El Niño Response Plan 2016*, pág. 10. Disponible en: [www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/emergencias/docs/FAO-Ethiopia-ElNino-Response-Plan-2016.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/emergencias/docs/FAO-Ethiopia-ElNino-Response-Plan-2016.pdf); y FAO, “Ethiopia situation report – April 2016”. Disponible en: [www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/emergencias/docs/FAO%20Ethiopia%20Situation%20Report%20-%20April%202016.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/emergencias/docs/FAO%20Ethiopia%20Situation%20Report%20-%20April%202016.pdf).

<sup>16</sup> Food Security Information Network, *Global Report on Food Crises 2017*, pág. 83.

<sup>17</sup> Tejendra Chapagain y Manish N. Raizada, “Impacts of natural disasters on smallholder farmers: gaps and recommendations”, *Agriculture and Food Security*, vol. 6, núm. 1 (2017).

<sup>18</sup> Véase [http://nepal.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/PDNA\\_volume\\_BFinalVersion.pdf](http://nepal.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/PDNA_volume_BFinalVersion.pdf).

<sup>19</sup> FAO, *The Impact of Disasters on Agriculture and Food Security*.

<sup>20</sup> PMA, “Pakistan flood impact assessment” (2010), pág. 8. Disponible en: <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/ena/wfp225987.pdf>.

<sup>21</sup> *Ibid.*, pág. 9.

23. En Lesotho, en 2016, la sequía relacionada con El Niño alteró la temporada de cosecha, lo que causó una producción baja y una inflación de los precios de los alimentos. En ese contexto, las presiones sobre los medios de vida empujaron a muchas familias a endeudarse o a obtener créditos para comprar alimentos, e incluso condujeron a algunas personas a recurrir a actividades ilegales<sup>22</sup>.

24. En 2015 y 2016, en Etiopía, la inseguridad alimentaria, en parte ocasionada por El Niño, prolongó la intensa sequía, lo que obligó a muchos pequeños agricultores a utilizar estrategias de supervivencia de último recurso, como la venta del ganado y los bienes agrícolas<sup>23</sup>. Las estrategias de supervivencia negativas tienen consecuencias a largo plazo en la realización del derecho a la alimentación. Cuando se pierden bienes, la ya escasa capacidad de los pequeños agricultores y pescadores para invertir en equipo o semillas de calidad puede verse afectada negativamente. Algunos pueden no ser capaces de reinvertir en dichos bienes porque carecen de seguro o no disponen de crédito, y otros pueden optar por recurrir a opciones menos sostenibles a la hora de escoger los cultivos o la tecnología agrícola<sup>24</sup>.

### 3. Adecuación

25. La adecuación requiere que los alimentos satisfagan las necesidades dietéticas (teniendo en cuenta factores como la edad, las condiciones de vida, la salud, la ocupación, el sexo, etc.) y que sean seguros para el consumo humano, estén exentos de sustancias nocivas y sean culturalmente aceptables y nutritivos. Los desastres naturales afectan negativamente a la adecuación de los alimentos, especialmente porque pueden causar una reducción de la calidad de los alimentos consumidos, lo que aumenta la probabilidad de malnutrición.

26. Como se examinará más adelante en el presente informe, cuando un desastre natural afecta a las comunidades pobres, el estado nutricional de los niños es una preocupación de primera magnitud, tanto en la inmediatez como a largo plazo. Según el PMA, más del 20% de las variaciones de altura en los países en desarrollo se deben a factores ambientales, en particular a las sequías, ya que estas tienen un grave impacto en la diversidad de la dieta y reducen el consumo total de alimentos<sup>25</sup>.

27. Como consecuencia de muchos tipos de desastres naturales, los alimentos de las zonas afectadas pueden contaminarse, lo que conlleva un aumento del riesgo de intoxicaciones alimentarias. El saneamiento deficiente, la falta de agua potable, la destrucción de las infraestructuras y la falta de condiciones adecuadas para preparar los alimentos han dado lugar a brotes masivos de intoxicaciones alimentarias<sup>26</sup>. Los cultivos también pueden contaminarse con metales pesados, sustancias químicas, bacterias y hongos. En muchos casos, es difícil determinar cuáles son las sustancias contaminantes que afectan a los cultivos sumergidos en las inundaciones<sup>27</sup>.

### 4. Sostenibilidad

28. Los desastres naturales pueden tener un impacto a largo plazo sobre el derecho a la alimentación, ya que ponen en riesgo recursos ambientales fundamentales y ecosistemas enteros que son vitales para la producción sostenible de alimentos. La contaminación del suelo y el agua es una consecuencia ambiental importante de las tormentas, los tsunamis y las inundaciones. La salinización de las masas de agua, como los ríos, los pozos, los lagos

<sup>22</sup> Food Security Information Network, *Global Report on Food Crises 2017*, pág. 75.

<sup>23</sup> *Ibid.*, pág. 28.

<sup>24</sup> Anastasia Telesetsky, "An evolving role for law and policy in addressing food security before, during and after a disaster", *Research Handbook on Disasters and International Law*, Susan C. Breau y Katja L. H. Samuel, eds. (Edward Elgar, 2016), pág. 265.

<sup>25</sup> Véase [www.wfp.org/disaster-risk-reduction/how-disasters-affect-hunger](http://www.wfp.org/disaster-risk-reduction/how-disasters-affect-hunger).

<sup>26</sup> Organización Mundial de la Salud, "Ensuring food safety in the aftermath of natural disasters". Disponible en: [www.searo.who.int/entity/emergencies/documents/guidelines\\_for\\_health\\_emergency\\_fsadvice\\_tsunami.pdf?ua=1](http://www.searo.who.int/entity/emergencies/documents/guidelines_for_health_emergency_fsadvice_tsunami.pdf?ua=1).

<sup>27</sup> Véase [www.fda.gov/Food/RecallsOutbreaksEmergencies/Emergencies/ucm112723.htm](http://www.fda.gov/Food/RecallsOutbreaksEmergencies/Emergencies/ucm112723.htm).

interiores y los acuíferos subterráneos afecta a la fertilidad de las tierras agrícolas, lo que reduce el rendimiento de los cultivos en el mediano y largo plazo<sup>28</sup>.

29. Los desastres también reducen la capacidad de defensa de la naturaleza, lo que magnifica los efectos de los peligros futuros. Probablemente, la desaparición de barreras naturales, como los bosques que brindan protección contra el viento y los manglares que aplacan la erosión, incrementan la exposición de ciertas zonas a los peligros naturales<sup>29</sup>. La FAO informó de que, tras las inundaciones que tuvieron lugar en el Pakistán en 2010, entre los recursos naturales afectados había “árboles, bosques y tierras forestales, plantaciones, viveros forestales, manglares, humedales, recursos de la vida silvestre y otros activos naturales que sostienen la agricultura y los medios de subsistencia dañados o destruidos”<sup>30</sup>.

30. Los corrimientos de tierras causan graves daños en el suelo, la infraestructura agrícola, las semillas y las reservas de alimentos. Las medidas de prevención, como las actividades de conservación forestal o la ordenación de cuencas hidrográficas son importantes para hacer frente a esas situaciones y prevenir la erosión<sup>31</sup>.

31. La diversidad biológica es esencial para la preservación de los ecosistemas. Como se destaca en un informe reciente del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, “la diversidad biológica es especialmente importante para la estabilidad y la resiliencia de las fuentes de alimentos” y contribuye a la seguridad alimentaria general<sup>32</sup>. Aunque la erosión de la diversidad biológica es una de las consecuencias que afectan a los ecosistemas en tiempos de desastre, una rica diversidad biológica “puede desempeñar un papel fundamental en la gestión de los riesgos de desastre antes, durante y después de un suceso, ya que fomenta la resistencia, aumenta la resiliencia y contribuye a la recuperación”<sup>33</sup>. Asimismo, la pérdida directa de diversidad biológica puede reducir la disponibilidad de alimentos silvestres (estrategia de supervivencia a la que recurren algunas personas en respuesta a los desastres)<sup>34</sup>.

32. La resiliencia puede fomentarse mediante la prestación de asistencia al sector ganadero al comienzo de las emergencias, por ejemplo, con servicios de vacunación y comederos móviles para facilitar el desplazamiento de los rebaños. La entrega de semillas de bancos de semillas para ayudar a restablecer los sistemas de semillas de los agricultores también puede constituir un elemento eficaz de la respuesta de emergencia, al igual que facilitar el establecimiento de microhuertos que permitan a las familias desplazadas cultivar alimentos dondequiera que estén, a menudo sin tener que adquirir terrenos adicionales (por ejemplo, un “huerto en el tejado” o un “huerto en una bolsa”).

33. El suministro de equipo y capacitación para la pesca también ha resultado útil para las personas atrapadas en conflictos o desastres naturales que se ven obligadas a conseguir sus propios alimentos. Otras iniciativas se centran en garantizar que los mercados sigan funcionando (por ejemplo, alentando y prestando apoyo a los comerciantes para que suministren alimentos básicos y fortalezcan las redes de distribución, o invirtiendo en proyectos de riego para ayudar a mantener los medios de subsistencia agrícolas y de pastoreo en tiempos de crisis).

### III. Los efectos de los desastres en las personas con necesidades especiales

34. Los desastres naturales afectan de una forma desproporcionada a las personas más vulnerables, lo que hace que el disfrute del derecho a la alimentación en las situaciones de desastre y posteriores a los desastres sea aún más difícil para las personas con necesidades

<sup>28</sup> Véase [www.sms-tsunami-warning.com/pages/tsunami-effects#.Wiqg\\_PIN-k4](http://www.sms-tsunami-warning.com/pages/tsunami-effects#.Wiqg_PIN-k4).

<sup>29</sup> FAO, *The Impact of Disasters on Agriculture and Food Security*, pág. 17.

<sup>30</sup> *Ibid.*, pág. 22.

<sup>31</sup> Véase [www.fao.org/emergencias/emergency-types/landslides/en/](http://www.fao.org/emergencias/emergency-types/landslides/en/).

<sup>32</sup> Véase A/HRC/34/49, párr. 19.

<sup>33</sup> Véase [http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/174012/1/9789241508537\\_eng.pdf](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/174012/1/9789241508537_eng.pdf).

<sup>34</sup> *Ibid.*

especiales. Más del 75% de los pobres del mundo dependen directamente de los recursos naturales para sus medios de vida<sup>35</sup>. Estas personas tienen escasos ahorros, dependen de la agricultura para su subsistencia y se enfrentan a riesgos de desastre cada vez mayores. Según el Banco Mundial, las personas pobres suelen estar más expuestas a peligros naturales, pierden un porcentaje mayor de su riqueza y con frecuencia carecen del apoyo de la familia, los amigos, los sistemas financieros, e incluso del Gobierno<sup>36</sup>.

35. En particular, las comunidades locales y tradicionales marginadas, como los pueblos nómadas e indígenas, al igual que los campesinos, se ven afectados por la denegación del acceso a la tierra, la pesca y la caza; la privación del acceso a alimentos adecuados y culturalmente aceptables; la pérdida de conocimientos tradicionales; y la pérdida de diversidad biológica y la degradación de los ecosistemas.

36. Los agricultores de subsistencia, los campesinos y las comunidades indígenas tienden a depender de la tierra de más baja calidad, como las laderas, los desiertos y las llanuras aluviales, y a menudo ya padecen una inseguridad alimentaria crónica. También pueden no tener acceso a las redes de seguridad social oficiales. Frente a los desastres naturales, las personas y las comunidades que ya son vulnerables tienen menos capacidad para hacer frente a los desastres naturales, y pueden tener que incurrir en deudas agobiantes y recurrir a otras medidas más extremas.

37. Las personas con discapacidad, las personas de edad, las personas que viven con el VIH/SIDA o las personas enfermas que viven en la pobreza, así como los desplazados internos, los migrantes y los refugiados, son excepcionalmente vulnerables. Los desastres naturales son una de las principales razones de que las personas abandonen sus hogares en busca de mejores condiciones de vida, lo que a menudo los convierte en refugiados. En su informe anterior, la Relatora Especial prestó particular atención a los desplazados internos y los refugiados en el contexto de los conflictos, destacando posibles consecuencias adicionales para las comunidades de acogida y afirmando que los que huyen están “a menudo obligados a dejar atrás sus bienes” y su “independencia económica puede verse mermada por los costos de tránsito, las pocas oportunidades de obtener ingresos y la limitación de los derechos en el Estado receptor”.

## 1. Niños

38. Los niños padecen una vulnerabilidad extrema debido a que, de manera inherente, tienen un acceso limitado a los alimentos, ya que dependen de cuidadores para asegurar su ingesta diaria, especialmente en los primeros 1.000 días de vida<sup>37</sup>. Una nutrición adecuada durante ese período de ventana inmunológica resulta vital para superar enfermedades infantiles que pueden resultar mortales<sup>38</sup>. Durante los desastres naturales, los ingresos de los hogares pueden disminuir notablemente, lo que afecta a la capacidad de los cuidadores para satisfacer las necesidades nutricionales básicas de los niños.

39. Según el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), “se estima que 535 millones de niños (casi uno de cada cuatro) viven en países afectados por conflictos o desastres, a menudo sin acceso a atención médica, educación de calidad, nutrición adecuada ni protección”<sup>39</sup>. Los niños que carecen de nutrientes y vitaminas suficientes pueden sufrir efectos a largo plazo en su desarrollo y en su vida adulta, incluido el deterioro de su sistema inmunológico, lo que genera enfermedades, patologías a largo plazo o la muerte. Además, la malnutrición aumenta la vulnerabilidad de los niños a los desastres naturales<sup>40</sup>.

<sup>35</sup> FAO, *The Future of Food and Agriculture: Trends and Challenges* (Roma, 2017), pág. 68. Puede consultarse en [www.fao.org/3/a-i6583e.pdf](http://www.fao.org/3/a-i6583e.pdf).

<sup>36</sup> Banco Mundial, *Unbreakable*, pág. 26.

<sup>37</sup> Carolyn Kousky, “The future of children”, *Children and Climate Change*, vol. 26, núm. 1 (2016), págs. 73 a 92, véanse las págs. 75 y 76.

<sup>38</sup> Véase A/71/282, párr. 5.

<sup>39</sup> Véase [www.unicef.org/media/media\\_93863.html](http://www.unicef.org/media/media_93863.html).

<sup>40</sup> UNICEF, *Children’s Vulnerability to Climate Change and Disaster Impacts in East Asia and the Pacific* (Bangkok, 2011); véase también A/71/282, pág. 4.

40. Por ejemplo, un estudio ha demostrado que, en el Perú, tras las fuertes lluvias provocadas por el episodio de El Niño que tuvo lugar entre 1997 y 1999, los niños experimentaron un crecimiento insuficiente<sup>41</sup>. El mismo estudio demostró también que, en el momento de los desastres, los hogares de esas zonas sufrieron muchas dificultades, como la escasez de alimentos, la falta de servicios adecuados de atención de la salud, la falta de agua potable, el aumento de la malaria y las enfermedades diarreicas, y la pérdida de cultivos y de ganado, lo que dio lugar a una reducción de los ingresos<sup>42</sup>.

41. En Filipinas, en las últimas dos décadas, han fallecido 15 veces más niños en los 24 meses posteriores a los tifones que como resultado de los propios tifones (las víctimas fueron, en su mayoría, niñas pequeñas)<sup>43</sup>.

42. En noviembre de 2017, Viet Nam sufrió un gran tifón que tuvo efectos directos en el estado nutricional de 150.000 niños.

43. Los estudios relativos a Bangladesh muestran un aumento de las tasas de emaciación y retraso del crecimiento entre los niños de edad preescolar después de las inundaciones, debido a la reducción del acceso a los alimentos, el aumento de las dificultades para la prestación de cuidados adecuados y una mayor exposición a los contaminantes<sup>44</sup>.

44. Según el PMA, en Zambia, los niños nacidos en condiciones de sequía tienen hasta un 12% más de probabilidades de tener una talla y un peso por debajo de la media que los niños nacidos en los años en que no hubo crisis.

45. En Madagascar, en el verano de 2016, el UNICEF informó de que “el estado nutricional de los niños (según) estando amenazado por la sequía y por las condiciones posteriores a la sequía”. Dadas las escasas precipitaciones, la población se enfrenta a desafíos particulares (como los charcos en los que la población recogía el agua escasa, aunque contaminada)<sup>45</sup>.

46. Además, como consecuencia de los desastres naturales, los niños pobres corren el riesgo de ser desescolarizados o no poder asistir a la escuela, y de verse obligados a empezar a trabajar. En Nicaragua, tras el huracán Mitch de 1998, se demostró que la participación en la fuerza de trabajo de los niños de las zonas afectadas por el huracán había aumentado un 58% (8,5 puntos porcentuales)<sup>46</sup>.

## 2. Mujeres

47. Las mujeres y niñas de todo el mundo ya se enfrentan a numerosas desigualdades que están arraigadas en prácticas y leyes sociales, lo que limita su acceso a los recursos y afecta a su seguridad alimentaria y su nutrición.

48. Como indicó la Relatora Especial en su informe de 2016 (A/HRC/31/51), la vulnerabilidad de las mujeres es más elevada que la de los hombres en los contextos posteriores a un desastre. En caso de desastres naturales, las responsabilidades de la mujer en el hogar aumentan, mientras que el acceso a los recursos disminuye. La labor cotidiana que supone el suministro de alimentos, agua y combustible a los hogares tras un desastre requiere un trabajo intenso, que recae mayoritariamente en las mujeres. En muchas zonas rurales, las mujeres y las niñas dedican la mayor parte de su tiempo a la agricultura de subsistencia y la recogida de agua y combustible. Como consecuencia de los desastres, estas tareas exigen todavía más tiempo.

49. Durante los terremotos de 2015 en Nepal, los efectos de la división tradicional de funciones tendieron a intensificarse, lo que hizo que la carga de trabajo de las mujeres fuese

<sup>41</sup> Véase Carolyn Kousky, pág. 79; y Heather E. Danysh y otros, “El Niño adversely affected childhood stature and lean mass in northern Peru”, *Climate Change Response* 1 (2014), págs. 1 a 10.

<sup>42</sup> Heather E. Danysh y otros, “El Niño adversely affected childhood stature and lean mass in northern Peru”.

<sup>43</sup> Véase [www.wfp.org/disaster-risk-reduction/how-disasters-affect-hunger](http://www.wfp.org/disaster-risk-reduction/how-disasters-affect-hunger).

<sup>44</sup> *Ibid.*

<sup>45</sup> UNICEF, “Madagascar: El Niño drought, humanitarian situation report No. 2” (julio de 2016).

<sup>46</sup> Véase Carolyn Kousky, pág. 86.

aún mayor en un país en el que ya trabajaban hasta 16 horas al día<sup>47</sup>. Esto hace, a su vez, que disminuya el tiempo disponible para la producción y la preparación de alimentos y que la salud y la seguridad de las mujeres se vean amenazadas, lo cual entraña consecuencias para la seguridad alimentaria y el bienestar nutricional de las familias<sup>48</sup>.

50. Los efectos del descenso de la calidad del agua como resultado del cambio climático también varían en función del género. Las mujeres son físicamente más vulnerables a las enfermedades transmitidas por el agua debido a su papel en el suministro de agua para el hogar y a su responsabilidad en las tareas domésticas. La disminución de los recursos hídricos también puede ser perjudicial para la salud de las mujeres debido al mayor volumen de trabajo y al deterioro de su estado nutricional. Por ejemplo, tras el fenómeno de El Niño en el Perú en 1997 y 1998, la malnutrición de las mujeres fue una de las principales causas de enfermedades puerperales<sup>49</sup>.

51. También es importante señalar que el cambio climático, en sí mismo, intensifica el estrés psicológico asociado a los desastres y aumenta el riesgo que corren las mujeres de ser víctimas de situaciones de violencia, acoso sexual y trata. Como las mujeres se ven obligadas a prostituirse, existe una mayor prevalencia del VIH en las zonas rurales de África afectadas por la sequía<sup>50</sup>.

52. Las desplazadas internas que se encuentran en campamentos de refugiados experimentan dificultades particulares. Las mujeres no pueden huir fácilmente de los desastres o las zonas peligrosas cuando están embarazadas, tienen niños y ancianos a su cargo o se encuentran limitadas por costumbres sociales que les impiden estar en los espacios públicos o les imponen una vestimenta restrictiva. Cuando logran escapar de las zonas cercanas al desastre, las mujeres se exponen a sufrir abusos en los campamentos de refugiados o desplazados internos, en particular un mayor riesgo de violencia sexual y de género, desigualdad en el acceso a la formación y las oportunidades económicas y una atención de la salud reproductiva escasa o deficiente. Los patrones preexistentes de discriminación hacia la mujer se intensifican en esas zonas, lo que contribuye a la vulneración de sus derechos a la vivienda, la tierra y la propiedad<sup>51</sup>.

### 3. Personas que viven con el VIH/SIDA

53. Las personas que viven con el VIH/SIDA en las zonas afectadas por los desastres y las situaciones posteriores a los desastres son especialmente vulnerables, ya que la falta de alimentos, y especialmente de nutrientes básicos, puede dar lugar a una progresión más rápida del VIH al SIDA<sup>52</sup>. Las necesidades energéticas de las personas que viven con el VIH son mayores que las de las personas con similares condiciones físicas e igual edad y sexo que no están infectadas<sup>53</sup>.

54. El África Subsahariana tiene una elevada tasa de VIH/SIDA y sufre frecuentes desastres naturales. Además, en las zonas rurales en las que el VIH es endémico, las tasas han aumentado “en un 11% por cada sequía reciente”<sup>54</sup>.

55. Como señaló el ONUSIDA en una nota descriptiva reciente centrada en las regiones de África Oriental y Meridional, “el riesgo y la vulnerabilidad suelen aumentar con la caída de los ingresos y la inseguridad alimentaria (particularmente entre las mujeres y las niñas)

<sup>47</sup> Véase [http://norlha.org/wp-content/uploads/2015/04/Impact\\_of\\_natural\\_disaster\\_on\\_girls\\_and\\_women\\_Norlha\\_June\\_2015.pdf](http://norlha.org/wp-content/uploads/2015/04/Impact_of_natural_disaster_on_girls_and_women_Norlha_June_2015.pdf).

<sup>48</sup> Banco Mundial, FAO, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, *Gender in Agriculture Sourcebook* (Washington, 2009), págs. 455 y 456.

<sup>49</sup> Véase A/70/287.

<sup>50</sup> Marshall Burke, Erick Gong y Kelly Jones, “Income shocks and HIV in Africa”, *The Economic Journal*, vol. 125, núm. 585 (2015), págs. 1157 a 1189.

<sup>51</sup> Véase A/HRC/23/44, párrs. 21 y 22.

<sup>52</sup> Fiona Samuels, Paul Harvey y Thobias Bergmann, “HIV and AIDS in emergency situations: synthesis report”, Overseas Development Institute (2008).

<sup>53</sup> Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), “Nutrition and HIV/AIDS: evidence, gaps, and priority actions” (2004).

<sup>54</sup> ONUSIDA, “Building resilience to drought and disease: how UNAIDS is supporting Eastern and Southern Africa in the face of El Niño” (2016).

debido a una serie de factores como la migración en busca de trabajo, el matrimonio precoz de niñas y mujeres jóvenes con hombres mayores para aumentar la seguridad económica y el comercio sexual a cambio de comida o dinero<sup>55</sup>. Esto también da lugar a un mayor riesgo de contagio de enfermedades como resultado del recurso a estrategias de supervivencia desesperadas en determinadas regiones.

56. Los desastres naturales también pueden contribuir a elevar la tasa de violencia de género, incluida la violencia sexual<sup>56</sup>, y pueden causar un aumento de las enfermedades. Esos riesgos se ven agravados si no se dispone de preservativos o si estos escasean<sup>57</sup>. Asimismo, la transmisión vertical, incluso a través de la lactancia materna, aumenta como consecuencia de los desastres naturales.

## IV. El derecho de los derechos humanos en situaciones de desastre

### 1. Legislación relativa a las medidas en caso de desastre

57. Los desastres naturales causan un enorme sufrimiento humano, y es difícil responder adecuadamente a las situaciones de desastre. Además del derecho de los derechos humanos, otras ramas del derecho, como la legislación relativa a las medidas en caso de desastre, el derecho humanitario, el derecho ambiental, la legislación sobre el cambio climático, el derecho de los refugiados, el derecho mercantil, el derecho del desarrollo y el derecho económico, así como textos no vinculantes y resoluciones de la Asamblea General elaboradas por agentes humanitarios gubernamentales y no gubernamentales, contienen normas que pueden aplicarse a los desastres naturales y los desastres causados por el ser humano. No obstante, actualmente no existe ningún tratado amplio, integral y multilateral de aplicación general relativo a las medidas en caso de desastre.

58. Pese a que el marco jurídico es fragmentario e incierto, recientemente ha habido avances positivos hacia la aplicación de un enfoque basado en los derechos humanos en las situaciones de desastre, en particular en lo que respecta a la ayuda y la asistencia alimentaria. Un enfoque basado en los derechos humanos presenta ventajas fundamentales en situaciones de desastre, como evitar la discriminación, dar prioridad a las comunidades vulnerables y establecer obligaciones mensurables y exigibles mediante mecanismos de rendición de cuentas. Sin embargo, la rendición de cuentas sigue siendo un desafío en los planos nacional e internacional, debido a la complejidad del sistema humanitario.

#### Definición de emergencias y desastres

59. Existe una tendencia a exagerar la distinción entre desastres naturales y desastres causados por el hombre. La mayor parte de los desastres naturales no pueden definirse simplemente como “naturales”, lo que, en la práctica, eximiría a los autores directos e indirectos de su parte de responsabilidad: en la mayoría de los casos, ambos tipos de desastres están relacionados. Es necesario comprender mejor la interacción entre la naturaleza y la actividad humana, tanto desde el punto de vista conceptual como desde el punto de vista de los objetivos de políticas, y en lo que respecta a este tema, lo adecuado es adoptar un enfoque preventivo desde los dos puntos de vista. Teniendo en cuenta que la mayoría de las veces los desastres naturales causan un daño mayor entre las personas pobres y desfavorecidas, es importante definir cuál es el significado jurídico de “desastre” y quién será responsable de las consecuencias del desastre.

60. En un estudio reciente, el Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos se ha referido a las “emergencias” como situaciones en las que, en el contexto de los desastres naturales o los conflictos, “las familias y las comunidades locales no pueden hacerle frente (al desastre) o recuperarse de él por sus propios medios”<sup>58</sup>. La Comisión de Derecho

<sup>55</sup> *Ibid.*

<sup>56</sup> Fiona Samuels, Paul Harvey y Thobias Bergmann, “HIV and AIDS in emergency situations: synthesis report”, pág. vii.

<sup>57</sup> *Ibid.*, pág. 11.

<sup>58</sup> Véase A/HRC/28/76.

Internacional define los desastres como “un acontecimiento o una serie de acontecimientos calamitosos que ocasionan pérdidas masivas de vidas humanas, grandes sufrimientos y aflicción a seres humanos, desplazamientos en masa, o daños materiales o ambientales de gran magnitud, perturbando así gravemente el funcionamiento de la sociedad”<sup>59</sup>.

61. Desde el punto de vista de la seguridad alimentaria, un “desastre” implica que, además de afectar directamente a gran parte de la población y de reducir la cantidad de alimentos nutritivos, culturalmente aceptables y aptos para el consumo disponibles, así como el acceso a ellos, estos fenómenos tengan, como se indicó anteriormente, otras consecuencias, como el debilitamiento de las estructuras de gobernanza, la desestabilización de los mercados de alimentos y la destrucción de los medios de subsistencia, lo que hace que las poblaciones que padecen inseguridad alimentaria sean todavía más susceptibles a sufrir crisis en el futuro<sup>60</sup>. Cuando se produce un desastre, la respuesta de emergencia suele estar poco preparada para hacer frente a las causas fundamentales y las consecuencias a largo plazo. De hecho, las respuestas de emergencia forman parte de lo que podría denominarse el “ciclo del desastre”<sup>61</sup>.

62. Ante la ausencia de mecanismos jurídicos vinculantes, las discrepancias entre las diversas interpretaciones y el número cada vez mayor de situaciones de desastre en todo el mundo, la Comisión de Derecho Internacional ha elaborado 21 proyectos de artículos sobre temas que van desde la función del Estado afectado en la coordinación de una respuesta internacional en casos de desastre hasta el reconocimiento de los derechos humanos en el contexto de los desastres naturales. En el proyecto de artículos sobre la protección de las personas en casos de desastre elaborado por la Comisión en 2016, se adopta explícitamente un enfoque basado en los derechos que incluye la afirmación de la dignidad humana a la hora de abordar la vulnerabilidad en situaciones de emergencia<sup>62</sup>. El Relator Especial de la Comisión sobre la cuestión se refirió a los debates abiertos en la comunidad de la asistencia humanitaria, y observó que el enfoque “basado en los derechos” y el enfoque “basado en las necesidades”, más tradicional, no eran necesariamente excluyentes, sino complementarios<sup>63</sup>. Además, si bien reconoce la responsabilidad primordial del Estado afectado por los desastres, el Relator Especial adopta un enfoque nuevo al plantear que las responsabilidades en materia de derechos humanos podrían estar cerca de “desterritorializarse” gracias a la declaración y el establecimiento de una obligación internacional de cooperación<sup>64</sup>. El proyecto de artículos recuerda claramente a la comunidad internacional las responsabilidades de los agentes externos hacia las personas afectadas por los desastres. Al mismo tiempo, en el proyecto de artículos se abordan principalmente los derechos y las obligaciones de los Estados, en contraposición a los agentes no estatales<sup>65</sup>, al tiempo que se recurre a la expresión “comunidad internacional” para hablar del conjunto de agentes pertinentes: terceros Estados, organizaciones intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales (ONG) facultadas para ofrecer asistencia humanitaria<sup>66</sup>.

63. Frente a los proyectos de artículos de la Comisión de Derecho Internacional, la visión dominante de la comunidad internacional para el socorro en casos de desastre se sigue basando en la acción voluntaria y da por hecho que las personas afectadas por los

<sup>59</sup> Véase A/71/10, párr. 48.

<sup>60</sup> FAO, “The right to adequate food in emergency programmes” (Roma, 2014), pág. 3.

<sup>61</sup> Daniel A. Farber, “International law and the disaster cycle”, *The International Law of Disaster Relief*, (Cambridge University Press, 2014), pág. 9.

<sup>62</sup> Véase A/71/10, párr. 48.

<sup>63</sup> Comentario al art. 2.

<sup>64</sup> Therese O’Donnell y Craig Allan, “Identifying solidarity: the ILC project on the protection of persons in disasters and human rights”, *George Washington International Law Review*, vol. 49, núm. 1, págs. 53 a 95 (2016).

<sup>65</sup> Dug Cubie y Marlies Hesselman, “Accountability for the human rights implications of natural disasters: a proposal for systemic international oversight”, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 33/1 (2015), pág. 18.

<sup>66</sup> Véase A/71/10, pág. 70.

desastres siguen dependiendo de los caprichos del altruismo, que a menudo es poco fiable, políticamente partidista y arbitrario<sup>67</sup>.

64. Cabe destacar que en el informe del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/28/76) no se hace referencia a la labor de la Comisión de Derecho Internacional en relación con la protección de las personas en casos de desastre, ni a la labor relativa a las obligaciones jurídicas internacionales de los Estados y los agentes no estatales realizada por el Relator Especial de la Comisión. Para un enfoque realmente coordinado en relación con las normas de derechos humanos dentro del sistema de las Naciones Unidas, es esencial que se produzca un intercambio de ideas, investigaciones y actividades<sup>68</sup>.

## 2. El sistema de derechos humanos

65. Diversos mecanismos de las Naciones Unidas basados en la Carta y en tratados, así como acuerdos y procedimientos institucionales, como la Comisión de Derecho Internacional, el Consejo de Derechos Humanos y su proceso de examen periódico universal, los mandatos temáticos y los comités de vigilancia de los órganos de tratados abordan los vínculos entre los derechos humanos y los desastres, aunque no de forma coordinada o coherente. Las disposiciones generales en materia de derechos humanos pueden aplicarse a las poblaciones afectadas por los desastres, pero no se centran en las características típicas de los desastres<sup>69</sup>. En vez de eso, todas y cada una de las violaciones de los derechos humanos, como el acceso a los alimentos, el agua potable, la salud y la vivienda, se examinan de forma independiente, sin tener en cuenta el contexto más amplio, en particular el estrés de la comunidad.

66. El sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas no abordó los desastres naturales de manera sistemática hasta 2013. La resolución 22/16 del Consejo de Derechos Humanos, en la que se pedía que se investigasen las prácticas óptimas y los problemas encontrados en la promoción y protección de los derechos humanos en situaciones posteriores a desastres y conflictos, es el primer acto formal de reconocimiento de las consecuencias de los desastres naturales y causados por el hombre para los derechos humanos. Sin embargo, la preparación previa para casos de desastre no se aborda en el texto.

67. Ese mismo año, la resolución 67/87 de la Asamblea General se centró en la rendición de cuentas de los agentes humanitarios. Teniendo en cuenta que numerosas violaciones de los derechos humanos pueden producirse como resultado de operaciones humanitarias (como el acceso desigual a la asistencia, la discriminación en la prestación de asistencia, la reubicación forzosa, la violencia sexual y por motivos de género, la pérdida de documentación, el reclutamiento de niños en las fuerzas combatientes, el retorno o el reasentamiento peligroso o involuntario y las cuestiones relacionadas con la restitución de propiedades) la rendición de cuentas de los agentes humanitarios es fundamental<sup>70</sup>. El hecho de que el Secretario General invocara la Convención sobre Prerrogativas e Inmidades de las Naciones Unidas para evitar posibles reclamaciones de indemnización contra las Naciones Unidas por que su personal de mantenimiento de la paz introdujera el cólera en Haití tras el terremoto que golpeó el país ilustra la dificultad de establecer mecanismos de rendición de cuentas aplicables a los agentes humanitarios<sup>71</sup>.

<sup>67</sup> Therese O'Donnell y Craig Allan, "Identifying solidarity: the ILC project on the protection of persons in disasters and human rights".

<sup>68</sup> Dug Cubie y Marlies Hesselman, "Accountability for the human rights implications of natural disasters: a proposal for systemic international oversight", pág. 24.

<sup>69</sup> Therese O'Donnell y Craig Allan, "Identifying solidarity: the ILC project on the protection of persons in disasters and human rights".

<sup>70</sup> Comité Permanente entre Organismos, *Operational Guidelines on Human Rights and Natural Disasters* (junio de 2006), pág. 8.

<sup>71</sup> Dug Cubie y Marlies Hesselman, "Accountability for the human rights implications of natural disasters: a proposal for systemic international oversight", pág. 23.

## Obligaciones de los Estados

68. Como ha señalado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas y las resoluciones pertinentes de la Asamblea General de las Naciones Unidas, los Estados Partes tienen la obligación individual y solidaria de cooperar en la prestación de ayuda en casos de desastre y de asistencia humanitaria en situaciones de emergencia, incluida la prestación de asistencia a los refugiados y los desplazados dentro del país. Cada Estado debe contribuir a esta misión hasta el máximo de su capacidad”<sup>72</sup>. Es importante señalar que el reconocimiento de la indivisibilidad de los derechos en el contexto de los desastres es parte de la nueva jurisprudencia sobre la responsabilidad de los Estados<sup>73</sup>. En tiempos de emergencia, a diferencia de lo que ocurre con los derechos civiles y políticos, no existe una cláusula que prevea la suspensión de las obligaciones de los Estados en relación con el derecho a la alimentación, así como con otros derechos económicos, sociales y culturales<sup>74</sup>.

69. El derecho a la alimentación en situaciones de emergencia exige que los Estados adopten medidas positivas no solo para respetar y proteger el contenido normativo de los principios internacionales de derechos humanos, sino también para hacerlo efectivo. La obligación de dar efectividad a este derecho requiere que los Estados adopten medidas afirmativas para facilitar que su población pueda alimentarse, en particular, que identifiquen a los grupos más vulnerables para garantizar su acceso a los alimentos, y que suministren alimentos directamente a las personas o grupos cuando estos no puedan, por razones que escapen a su control (por ejemplo, desastres naturales y conflictos armados), procurarse una alimentación adecuada por sus propios medios y con sus propios recursos. En el artículo 11 del Pacto, no se establece ninguna distinción entre las causas de la existencia de tiempos difíciles en lo que respecta a la obligación de los Estados<sup>75</sup>.

70. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su observación general núm. 19 (2007), sobre el derecho a la seguridad social, también se ocupa de las consecuencias para los derechos humanos de la preparación financiera para los desastres, y declara que los Estados partes deberían estudiar la posibilidad de establecer planes de seguro, como seguros agrícolas o contra los desastres naturales, que sean asequibles para las víctimas de desastres<sup>76</sup>. Si bien el Comité reconoce que diversos derechos humanos amparados por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales requieren que los Estados adopten medidas particulares en el contexto de los desastres, y ha comenzado a aclarar cuáles son las obligaciones a ese respecto, aún no ha proporcionado orientación concreta sobre las consecuencias de los desastres naturales para los derechos humanos mediante una observación general específica, lo que constituiría un paso más allá que resultaría útil<sup>77</sup>.

71. Cuando un Estado, que es el principal responsable, no puede o no quiere proporcionar asistencia humanitaria para aliviar el sufrimiento de su población, los demás Estados y las ONG tienen la responsabilidad subsidiaria de actuar. Estos desafíos multidimensionales deben resolverse mediante la prestación de socorro en casos de desastre y asistencia humanitaria<sup>78</sup>.

72. Aunque la asistencia humanitaria externa debe prestarse a solicitud de los Estados afectados por desastres naturales, o al menos con su consentimiento, la negativa arbitraria a recibir asistencia humanitaria debería tratarse como una violación del derecho internacional

<sup>72</sup> Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 14 (2000), sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, párrs. 40 y 65, y observación general núm. 12 (1999), sobre el derecho a una alimentación adecuada, párr. 38.

<sup>73</sup> Cubie y Hesselman, “Accountability for the human rights implications of natural disasters: a proposal for systemic international oversight”, pág. 16.

<sup>74</sup> Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 12, párr. 6; y A/72/188, párrs. 48 a 50.

<sup>75</sup> Véase A/72/188, párrs. 47 a 61.

<sup>76</sup> Véanse los párrs. 28 a 50.

<sup>77</sup> Dug Cubie y Marlies Hesselman, “Accountability for the human rights implications of natural disasters: a proposal for systemic international oversight”, pág. 27.

<sup>78</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 12, párr. 38.

de los derechos humanos. De hecho, en la observación general núm. 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se incluye, entre las violaciones del derecho a una alimentación adecuada, “impedir el acceso a la ayuda alimentaria de carácter humanitario en los conflictos internos o en otras situaciones de emergencia”<sup>79</sup>. Además, en los casos en los que esa negativa pudiese poner en peligro la vida de la población afectada, el Estado estaría incurriendo en una violación del derecho a la vida. De hecho, en 2008, cuando el ciclón Nargis azotó Myanmar, el régimen militar inicialmente rechazó todos los ofrecimientos de asistencia humanitaria internacional. Esto reavivó el debate sobre el aparente conflicto entre el derecho de un Estado soberano a rechazar la asistencia y el derecho de las personas a recibir asistencia humanitaria en el contexto de los desastres naturales. Algunos sostuvieron, de manera controvertida, que la negativa de Myanmar a recibir asistencia humanitaria podía constituir un crimen de lesa humanidad<sup>80</sup>.

### Órganos de tratados

73. Los órganos creados en virtud de tratados también abordan las situaciones de desastre en relación con esferas específicas de protección. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha expresado al Gobierno de Indonesia su preocupación por cuestiones relacionadas con la protección y el acceso a la asistencia de la mujer rural, en respuesta a los tsunamis y los terremotos. Además, el Comité ha expresado su preocupación por los efectos de los tsunamis y los terremotos en Chile, y ha instado a que en los planes de reconstrucción se tenga debidamente en cuenta la perspectiva de género<sup>81</sup>.

74. Asimismo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, que vigila la aplicación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, expresó su preocupación en relación con el huracán Katrina en los Estados Unidos de América, y criticó la lentitud e inadecuación de la protección del derecho a la vivienda después del huracán, especialmente para los afroamericanos de bajos ingresos<sup>82</sup>.

75. El Comité de los Derechos del Niño ha recomendado que la protección efectiva de los niños abarque los siguientes elementos: a) la realización de actividades de preparación para casos de desastre en el marco de los programas escolares; b) la elaboración y aplicación de planes de acción o estrategias sobre asistencia y protección; y c) el establecimiento de “partidas presupuestarias estratégicas” para proteger a los niños vulnerables y desfavorecidos “incluso en situaciones de crisis económicas, desastres naturales u otros tipos de emergencia”<sup>83</sup>.

76. Por último, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha creado grupos de trabajo oficiosos para vigilar la protección de las personas con discapacidad en situaciones de riesgo, en particular en situaciones de conflicto armado, emergencias humanitarias y desastres naturales<sup>84</sup>.

## V. La asistencia alimentaria y el papel de la comunidad internacional

### Historia y estructura

77. La asistencia alimentaria es una de las formas más antiguas de ayuda internacional y ha salvado muchas vidas en graves crisis humanitarias. Constituye un recurso útil en situaciones de emergencia, al suministrar alimentos a las personas atrapadas en medio de desastres.

<sup>79</sup> *Ibid.*, párr. 19.

<sup>80</sup> Matias Thomsen, “The obligation not to arbitrarily refuse international disaster relief: a question of sovereignty”, *Melbourne Journal of International Law*, vol. 16 (2015), pág. 3.

<sup>81</sup> Citado por Dug Cubie y Marlies Hesselman, “Accountability for the human rights implications of natural disasters: a proposal for systemic international oversight”, pág. 28.

<sup>82</sup> *Ibid.*

<sup>83</sup> *Ibid.*, pág. 29.

<sup>84</sup> *Ibid.*

78. Al mismo tiempo, la ayuda alimentaria mal diseñada, basada en la caridad, puede causar más daños que beneficios, tener efectos negativos para los pequeños agricultores de los países receptores, al hacer bajar los precios de los alimentos de producción nacional, e influir negativamente en el comercio, los incentivos a la producción y los mercados de trabajo. En algunos casos, las prácticas relacionadas con la ayuda alimentaria pueden llegar incluso a vulnerar el derecho a la alimentación, si esa ayuda se distribuye de manera injusta o si no se da prioridad a las personas más vulnerables. La ayuda alimentaria debe estar al servicio de los intereses de la política alimentaria y agrícola de los países receptores, proporcionar medios de vida a largo plazo a la población y respetar las mejores prácticas en relación con el medio ambiente. El argumento sumamente simplista de que “si las personas tienen hambre, tenemos que darles alimentos”, que se escucha a menudo, es un ejemplo de uso inapropiado de la ayuda alimentaria<sup>85</sup>. La acción voluntaria en materia de asistencia alimentaria también es humillante para los beneficiarios y, por definición, incoherente, y con frecuencia se manipula con fines políticos.

79. En la década de 1950, la ayuda alimentaria estaba dominada por los Estados Unidos, el Canadá y Australia, que en conjunto representaban más del 90% del total. Durante la Guerra Fría, los compromisos internacionales de ayuda alimentaria eran una cuestión humanitaria solo en parte, ya que a menudo respondían a intereses geopolíticos y económicos de suma prioridad. Los programas de ayuda alimentaria de aquella época consistían en gran medida en el suministro de semillas a granel (a menudo excedentes agrícolas que se estaban acumulando en los países donantes)<sup>86</sup>.

80. En la década de 1970, la Comunidad Europea y el Japón también empezaron a prestar ayuda alimentaria internacional. Desde entonces, la Unión Europea se ha convertido en el segundo donante más importante de ayuda alimentaria. Un tercio del presupuesto anual para ayuda alimentaria de la Unión Europea se destina a asistencia alimentaria de emergencia. La Unión Europea tiene una política flexible que se adapta a cada caso particular mediante la provisión de ayuda en efectivo o en especie.

81. La asistencia oficial para el desarrollo (AOD), la ayuda humanitaria de emergencia y la ayuda y la asistencia alimentarias tienen diferentes objetivos, prioridades y financiación y dependen de diferentes estructuras organizativas, pero los tres programas tienen efectos importantes en la economía local, la estructura de la agricultura local y el derecho de las personas a la alimentación, como individuos y como comunidad. En la mayoría de los casos, los beneficiarios de AOD y de ayuda y asistencia alimentarias a largo plazo se vuelven dependientes, de forma que resulta imposible un desarrollo equilibrado y sostenible.

82. En los últimos 50 años, el carácter de las políticas y prácticas en materia de ayuda alimentaria ha cambiado, en paralelo a los cambios estructurales que han afectado a la agricultura a nivel mundial y a la evolución de las condiciones geopolíticas. En primer lugar, ha disminuido drásticamente el valor absoluto y la importancia relativa de la ayuda alimentaria. En la década de 1960, la ayuda alimentaria representaba aproximadamente el 20% de toda la AOD, pero en los primeros años del siglo XXI, esa cifra se redujo a alrededor del 5%<sup>87</sup>.

83. En segundo lugar, tras el fin de la Guerra Fría, los donantes comenzaron a dirigir la ayuda o asistencia alimentaria hacia los países más pobres, en lugar de dar prioridad a consideraciones geopolíticas. El aumento de la frecuencia, la gravedad y la duración de los desastres naturales y causados por el hombre en todo el mundo ha hecho que la ayuda alimentaria vuelva a centrarse en el desafío de alimentar a las víctimas en situaciones de emergencia. A principios de la década de 2000, más del 60% de la ayuda alimentaria se destinó a dar respuesta a situaciones de emergencia<sup>88</sup>. En los últimos años, el 80% de los desastres han sido fenómenos meteorológicos extremos relacionados con el cambio

<sup>85</sup> Christopher B. Barrett y Daniel G. Maxwell, *Food Aid After Fifty Years: Recasting its Role* (Nueva York, Routledge, 2005).

<sup>86</sup> Jennifer Clapp, *Hunger in the Balance: The New Politics of International Food Aid* (Cornell University Press, 2012).

<sup>87</sup> Jennifer Clapp, “Food aid”, *Handbook of Globalisation and Development* (2017), pág. 394.

<sup>88</sup> *Ibid.*

climático que han afectado gravemente a lugares que ya padecen inseguridad alimentaria, como los países de Asia Meridional, el África Subsahariana, el Oriente Medio y Centroamérica. Sin embargo, la contribución de esos países al calentamiento global es prácticamente nula. Por lo tanto, los sistemas de prestación de socorro y de asistencia humanitaria en casos de desastre prácticamente van de la mano de las políticas relacionadas con el cambio climático, y deben incluirse en las estrategias de adaptación y mitigación<sup>89</sup>.

84. En tercer lugar, los países donantes han pasado progresivamente de la transferencia directa de los excedentes de productos básicos a la adquisición de la ayuda alimentaria en mercados abiertos. Los Estados Unidos, como principal donante, aportan aproximadamente el 50% del total de la ayuda alimentaria mundial, que llega a unos 50 millones de personas en 56 países, con un costo anual medio de 2.000 a 3.000 millones de dólares. Sin embargo, en términos reales, el presupuesto para ayuda alimentaria de los Estados Unidos representa menos de una tercera parte de lo que era en 1965. Los Estados Unidos invierten más de la mitad de su presupuesto para ayuda alimentaria internacional en el transporte de productos destinados a salvar vidas a través de un sistema complejo que responde a intereses especiales y que se ve obstaculizado por trabas burocráticas<sup>90</sup>. Como ha documentado Oxfam, ese proceso es obsoleto e ineficaz a la hora de procurar alimentos a las personas necesitadas<sup>91</sup>. Cuando se producen emergencias repentinas, como el terremoto en Haití y el huracán en Puerto Rico, los retrasos se cobran vidas. En los últimos años, ha habido varias iniciativas de reforma con el objetivo de corregir esas situaciones.

85. Como parte de la estructura humanitaria en sentido amplio, la asistencia alimentaria padece intrínsecamente las deficiencias de carácter más general que afectan al sistema humanitario. La estructura humanitaria no se coordinó cuidadosamente ni se diseñó de forma deliberada, sino que evolucionó a partir de iniciativas fragmentarias y se compone de múltiples entidades autónomas con estructuras de gobernanza y rendición de cuentas independientes, en particular ONG<sup>92</sup>, organismos humanitarios de las Naciones Unidas, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, organismos gubernamentales beneficiarios y donantes, oficinas humanitarias de organizaciones intergubernamentales regionales, fuerzas militares, instituciones religiosas y entidades del sector privado<sup>93</sup>. Este sistema dispar, que carece de liderazgo y coordinación, es susceptible de padecer ineficiencias, una comunicación escasa, restricciones burocráticas, corrupción y una costosa superposición de sistemas administrativos, lo que impide dar respuestas rápidas, flexibles y eficaces a la evolución de las necesidades<sup>94</sup>.

86. La escasez de fondos es una preocupación importante, ya que el número de zonas propensas a los desastres y los conflictos es cada vez mayor. Los países donantes se han comprometido a destinar el 0,7% de su ingreso nacional bruto a la prestación de ayuda. Según los registros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, muchos países ricos no han llegado a cumplir las obligaciones acordadas; solo unos pocos han cumplido sus compromisos<sup>95</sup>.

87. Los alimentos que se suministran en el marco de programas de ayuda alimentaria basados en la oferta en lugar de en la demanda a menudo van a parar a personas que no quieren consumirlos, no saben cocinarlos o no pueden darles verdadero uso<sup>96 97</sup>. Además, a

<sup>89</sup> Véase A/70/287.

<sup>90</sup> Por ejemplo, en el caso de África, el 70% del presupuesto se destina a gastos de transporte. Véase Medill y *USA Today*, "Hunger pains: U.S. food program struggles to move forward".

<sup>91</sup> Véase [www.oxfamamerica.org/take-action/campaign/food-farming-and-hunger/food-aid/](http://www.oxfamamerica.org/take-action/campaign/food-farming-and-hunger/food-aid/).

<sup>92</sup> Algunas ONG con poder económico son World Vision, CARE y Catholic Relief Services.

<sup>93</sup> Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action (ALNAP), *The State of the Humanitarian System*, edición de 2015, pág. 19.

<sup>94</sup> ALNAP (Sistema de aprendizaje activo para la rendición de cuentas y el logro de resultados en la asistencia humanitaria), *The State of the Humanitarian System*, edición de 2015.

<sup>95</sup> Véase [www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-aid-rises-again-in-2016-but-flows-to-poorest-countries-dip.htm](http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-aid-rises-again-in-2016-but-flows-to-poorest-countries-dip.htm).

<sup>96</sup> Rob Bailey, Chatham House, citado en "Hunger pains: U.S. food program struggles to move forward".

<sup>97</sup> Frederic Mousseau, "Food aid or food sovereignty? Ending world food hunger in our time" (The Oakland Institute, 2005).

menudo se ha discutido la calidad de los alimentos, en particular de las semillas modificadas genéticamente o los alimentos enriquecidos que nunca han sido probados en grandes sectores de la población.

### **Convenio sobre Asistencia Alimentaria de 2012**

88. El Convenio sobre Asistencia Alimentaria de 2012 es el único tratado internacional jurídicamente vinculante que aborda “las necesidades alimentarias y nutricionales de las poblaciones más vulnerables” en situaciones de emergencia<sup>98</sup>. De hecho, está en vigor desde 1967 y se ha ido reformulando constantemente a lo largo de los años. En 1991, se produjo un cambio fundamental en el enfoque, pues se amplió la visión tradicional, centrada en la ayuda alimentaria en especie vinculada, y se pasó a una forma de asistencia mucho más amplia, que presta una mayor atención a los aspectos nutricionales de la ayuda alimentaria, la protección de los medios de vida y el uso de transferencias de efectivo y cupones.

89. En 2012, el término “ayuda” se sustituyó por “asistencia” en el título del Convenio, lo que revela un cierto cambio. En el marco para la gestión de situaciones de emergencia del Convenio de 2012 parece reflejarse una asistencia para el desarrollo a más largo plazo que abarca todas las formas de asistencia alimentaria. Este enfoque puede evitar distorsiones de los mercados locales y generar beneficios para los productores locales, al combinar las respuestas de emergencia con objetivos más amplios de desarrollo de la seguridad alimentaria de los países receptores.

90. Este cambio parece haberse ido forjando en compromisos internacionales anteriores, en particular en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda, de 2005, en la que se hacía gran hincapié en la implicación de los países beneficiarios en sus políticas y estrategias de desarrollo, a la vez que se reconocía la responsabilidad de los donantes de tener en cuenta las políticas alimentarias de los países receptores<sup>99</sup>.

91. El cambio hacia la asistencia, que brinda más posibilidades de participación a los beneficiarios, y el reconocimiento explícito del derecho a la alimentación invitan a pensar que el Convenio sobre Asistencia Alimentaria podría contribuir al desarrollo de un régimen de gobernanza<sup>100</sup>. Sin embargo, llaman la atención varios aspectos de la reforma. Por ejemplo, no está claro en qué medida han participado realmente los beneficiarios en las prácticas y políticas en materia de asistencia alimentaria<sup>101</sup>. Del mismo modo, actualmente los Estados beneficiarios también pueden ser partes en el Convenio, pero, si bien varios Estados no partes han asistido a las reuniones del Comité de Asistencia Alimentaria como observadores, ningún país beneficiario ha suscrito aún el Convenio.

### **Enfoque del derecho a la alimentación**

92. El Convenio de 2012 incluye una referencia explícita al derecho a la alimentación<sup>102</sup>. Se ha observado que, en general, entre los Estados donantes hay un reconocimiento cada vez mayor de la utilidad de adoptar una perspectiva de derechos humanos a la hora de abordar las cuestiones relacionadas con la inseguridad alimentaria<sup>103</sup>. El reconocimiento del derecho a la alimentación en el preámbulo es, sin duda, un paso positivo, aunque en esta parte del texto, se destaca el papel de los Estados beneficiarios y no el de los Estados donantes<sup>104</sup>. La Convención también añade una nueva referencia al respeto de la dignidad

<sup>98</sup> Ratificado por Austria, el Canadá, Dinamarca, los Estados Unidos, Finlandia, el Japón y Suiza por la Unión Europea, en 2012.

<sup>99</sup> Véase la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda, párr. 14.

<sup>100</sup> Véase el Convenio sobre Asistencia Alimentaria (2012), art. 2 c) ii).

<sup>101</sup> Véase [www.foodassistanceconvention.org/downloads/sumrec/fac2015nr.pdf](http://www.foodassistanceconvention.org/downloads/sumrec/fac2015nr.pdf), págs. 6 a 16.

<sup>102</sup> Véase el Convenio sobre Asistencia Alimentaria, preámbulo.

<sup>103</sup> Véase [www.tafad.org](http://www.tafad.org).

<sup>104</sup> Annamaria La Chimia, “Food security and the right to food: finding balance in the 2012 Food Assistance Convention”, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 65, núm. 1 (2016), págs. 99 a 137.

de los beneficiarios de la asistencia, pues se invoca indirectamente ese principio fundamental de derechos humanos<sup>105</sup>.

93. Asimismo, varias disposiciones del Convenio se basan en el texto de las Directrices Voluntarias en Apoyo de la Realización Progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional, de 2004. Tanto las Directrices Voluntarias como el Convenio de 2012 reconocen la importancia de centrar la asistencia alimentaria en los grupos vulnerables (art. 2 c) i) del Convenio), apoyar los objetivos de seguridad alimentaria a largo plazo de los Estados beneficiarios (art. 2 a) ii) del Convenio), apoyar la rehabilitación a largo plazo y los objetivos de desarrollo (art. 2 a) ii) del Convenio), evitar la dependencia de la asistencia alimentaria (art. 2 a) iv) del Convenio) y prevenir la alteración de la producción local de alimentos (art. 2 a) v) del Convenio).

94. Al convertir los elementos de las Directrices Voluntarias en principios para orientar las intervenciones de las Partes, el Convenio de 2012 está sentando las bases de una perspectiva de la asistencia de emergencia basada cada vez más en los derechos. El Convenio de 2012 puede servir de ejemplo de cómo el “deber del Estado de prestar asistencia” puede cumplirse en un contexto específico<sup>106</sup>.

95. Aunque los principios de asistencia reflejan un enfoque basado en los derechos, resulta difícil medir su repercusión en las actuales prácticas de las partes. Un ejemplo *ad hoc* de cumplimiento se ve en el informe anual de 2016 del Comité de Asistencia Alimentaria, según el cual las actividades de la Unión Europea en África Occidental tras la crisis del ébola se centraron en las comunidades más afectadas por la enfermedad, con arreglo al principio de dar prioridad a los grupos vulnerables que figura en el artículo 2 c) i) del Convenio de 2012. No obstante, investigaciones recientes muestran que el Convenio no se mencionó en ningún momento en relación con la asistencia alimentaria a la República Árabe Siria entre 2012 y 2015<sup>107</sup>. En las 100 entrevistas realizadas a representantes de organizaciones humanitarias que participan en la prestación de asistencia alimentaria en la región, los entrevistados manifestaron que no consideraban que el Convenio fuese un factor importante.

96. Además, el Convenio no contiene un mecanismo de evaluación efectivo. En el artículo 2 d), sobre los principios de rendición de cuentas en materia de asistencia alimentaria, se deja a las partes la evaluación de la asistencia alimentaria, y el Convenio no hace referencia a ningún mecanismo sistemático encargado de supervisar y evaluar los resultados y efectos de las intervenciones de asistencia (véase el art. 2 d) ii) de la Convención).

97. Como el papel de las entidades privadas es cada vez más importante, los Estados deben observar los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos (principio I) en lo que respecta a las intervenciones de los asociados del sector privado en contextos de emergencia. Esto tiene relación con la tarea de los Estados partes de elaborar legislación, realizar una labor de vigilancia y dar cumplimiento a las obligaciones nacionales. Las empresas privadas también deben ajustar sus intervenciones a los Principios Rectores (principio II). Recientemente, en la observación general núm. 24 (2017) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se ofrecen orientaciones sobre las obligaciones de los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el contexto de las actividades empresariales. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales está en una posición idónea para solicitar información a los gobiernos nacionales acerca del cumplimiento de sus obligaciones extraterritoriales.

<sup>105</sup> Véase el Convenio sobre Asistencia Alimentaria, art. 2 c) iv).

<sup>106</sup> Annamaria La Chimia, “Food security and the right to food: finding balance in the 2012 Food Assistance Convention”.

<sup>107</sup> José Ciro Martínez y Brent Eng, “The unintended consequences of emergency food aid: neutrality, sovereignty and politics in the Syrian civil war, 2012-2015”, *International Affairs*, vol. 92, núm. 1 (2016), págs. 153 a 173.

## Cumbre Humanitaria Mundial

98. En mayo de 2016, las Naciones Unidas organizaron la primera Cumbre Humanitaria Mundial con el objetivo de desarrollar un sistema humanitario más global, responsable y sólido, y de reformar el sector de la asistencia humanitaria. La Cumbre Humanitaria Mundial ha sido pionera, al fomentar una financiación más flexible, una mayor implicación local y una mayor rendición de cuentas. Se concertaron acuerdos para reducir la asignación de fondos a fines específicos y para hacer un mayor uso de las transferencias de efectivo y aumentar el límite máximo del Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia.

99. A pesar de que hay pruebas claras de que la preparación, la alerta temprana y los sistemas de vigilancia pueden salvar vidas, las dotaciones financieras específicas de la comunidad internacional siguen siendo escasas. Entre 1991 y 2010, menos del 0,5% de la AOD se destinó a la reducción del riesgo de desastres, y únicamente una parte de esta ayuda se destinó a actividades de preparación<sup>108</sup>. Reconociendo esa deficiencia, en la Cumbre Humanitaria Mundial, se puso en marcha la nueva Alianza Mundial para la Preparación con el objetivo de aportar financiación previsible. Sin embargo, esta iniciativa ya ha tropezado con importantes obstáculos, ya que ni un solo Estado se ha comprometido a proporcionar financiación a largo plazo y los donantes siguen dudando si hacer contribuciones no asignadas para ese fondo común<sup>109</sup>.

100. Aunque, en muchos casos, es demasiado pronto para evaluar de qué manera se aplicará y supervisará este amplio conjunto de compromisos, los primeros informes provisionales arrojan resultados dispares. Los avances han sido desiguales, y la mayoría se centran en la localización, los programas de efectivo y la mejora de los vínculos con las redes del sector privado, mientras que, en la participación y la asignación de fondos a fines específicos, el progreso ha sido menor<sup>110</sup>.

101. A la vista de las deficiencias estructurales del sector humanitario, las voces críticas sostienen que ya se han alcanzado los límites de la posible reforma. Han censurado, por ejemplo, el hecho de que la Cumbre no haya llegado a acordar una reforma estructural significativa del sistema de las Naciones Unidas<sup>111</sup>, y algunos piden un replanteamiento radical de todo el sistema humanitario para hacerlo más previsor, flexible, participativo y responsable. Entre la amplia gama de propuestas, está la de un único “superorganismo de emergencia” de las Naciones Unidas; la centralización de la capacidad a nivel internacional para garantizar un liderazgo más sólido; o, como alternativa, un mayor traspaso de competencias a los niveles local y regional para hacer que las modalidades de funcionamiento se adapten mejor a la realidad que existe sobre el terreno.

## VI. Conclusiones y recomendaciones

### A. Conclusiones

**102. Los desastres relacionados con el clima están aumentando en frecuencia e intensidad. En la última década, casi se han duplicado en número (en la actualidad, hay un promedio de 335 fenómenos al año). Sus efectos pueden ser devastadores para cualquier Estado, incluso para los Estados ricos. En 2017, el total de pérdidas provocadas por las tormentas y los incendios en los Estados Unidos y por las extensas inundaciones en Asia Meridional alcanzó los 330.000 millones de dólares<sup>112</sup>. El huracán Harvey, en Texas, fue el desastre natural más caro de 2017, ya que tuvo un costo de 85.000 millones de dólares. El impacto que han tenido los devastadores incendios de California para la agricultura todavía no se ha calculado.**

<sup>108</sup> Jan Kellett y Alice Caravani, “Financing disaster risk reduction: a 20-year story of international aid” (Overseas Development Institute, 2013).

<sup>109</sup> Matthew Serventy y Petra Jaervinen, “Global Preparedness Partnership: update on progress since the World Humanitarian Summit”.

<sup>110</sup> Global Public Policy Institute, “Independent grand bargain report”, 8 de junio de 2017.

<sup>111</sup> Véase [www.irinnews.org/analysis/2016/05/26/world-humanitarian-summit-winners-and-losers](http://www.irinnews.org/analysis/2016/05/26/world-humanitarian-summit-winners-and-losers).

<sup>112</sup> Véase [www.nytimes.com/2018/01/04/climate/losses-natural-disasters-insurance.html](http://www.nytimes.com/2018/01/04/climate/losses-natural-disasters-insurance.html).

103. Sin duda, en los territorios con una infraestructura deficiente, una población desfavorecida, unas normas de seguridad de los edificios comprometidas y un sistema de salud con escasos recursos, el sufrimiento humano causado por los desastres naturales graves es todavía mayor. En 2017, los huracanes Irma y María causaron daños considerables en Cuba, Haití y Puerto Rico. La sequía en el Cuerno de África llevó a más de 11 millones de personas a una grave inseguridad alimentaria en Etiopía, Kenya y Somalia. Las inundaciones en Nepal y Bangladesh dejaron a 10 millones de personas en situación de inseguridad alimentaria.

104. Muchos de los efectos negativos de los desastres pueden prevenirse mediante una planificación adecuada e inversión en infraestructura, o abordando las causas profundas de manera apropiada y teniendo en cuenta los diversos niveles de vulnerabilidad. La mayoría de los desastres relacionados con el clima que “con frecuencia se descartan, considerándose ‘accidentes climáticos’, resultan no ser en absoluto accidentales”<sup>113</sup>. Por lo tanto, las políticas y reglamentos efectivos y significativos exigen “un enfoque mucho más integral que reconozca las contingencias históricas y la desigualdad en la distribución de la riqueza”<sup>114</sup>.

105. Las situaciones de grave inseguridad alimentaria pueden evitarse o reducirse considerablemente si se realizan las inversiones adecuadas en agricultura en los períodos posteriores al desastre. Esto requeriría, a la vez, más respuestas humanitarias de “emergencia” clásicas y más actividades de “desarrollo” y fomento de la capacidad. Incluso en las primeras etapas de la respuesta, en las que la atención se centra en prestar asistencia alimentaria urgente de carácter vital, resulta fundamental reforzar la capacidad de recuperación de las comunidades afectadas.

106. La asistencia alimentaria, pese a tener un papel vital como parte del sistema humanitario, sufre graves limitaciones financieras y falta de coordinación. Para paliar el hambre crónica en un contexto en el que los desastres naturales se combinan con otras calamidades, se requieren diversas formas de asistencia (el despliegue de una serie de tácticas humanitarias, económicas, políticas e incluso militares). Esto solo será posible si existen compromisos políticos y financieros coordinados por parte de los países desarrollados. Los efectos de esos desastres pueden ser abrumadores, ya que históricamente han causado un número elevado de víctimas que se han visto obligadas a abandonar sus hogares convirtiéndose en migrantes y refugiados.

107. Las causas profundas de la inseguridad alimentaria en el contexto de los desastres naturales y las situaciones posteriores a los desastres deben entenderse y abordarse conjuntamente con otros problemas mundiales. El cambio climático tiene efectos más profundos y a largo plazo sobre la inseguridad alimentaria que, en última instancia, pueden causar conflictos en los países con una capacidad limitada para hacer frente a la situación, y que, por consiguiente, pueden verse atrapados en un círculo vicioso de conflictos, desastres e inseguridad alimentaria. Al mismo tiempo, si bien esos países han contribuido mínimamente a las emisiones de gases de efecto invernadero, la mayoría de los países que aportan donaciones para asistencia alimentaria tienen una importante responsabilidad en el cambio climático. Por lo tanto, es esencial aumentar los fondos para el apoyo a los países en desarrollo en la lucha contra los efectos del cambio climático, mediante el fomento de la adaptación y la ayuda para la recuperación frente a las pérdidas y los daños.

108. Reconociendo los efectos negativos que tienen las violaciones de los derechos humanos en la eficacia de las operaciones de socorro, las iniciativas de reforma de la asistencia humanitaria están tratando cada vez más de incorporar un enfoque basado en los derechos en la programación, la asignación y la distribución de la asistencia alimentaria. Más allá de las ideas implícitas de la interdependencia y la indivisibilidad de los derechos humanos, la participación de las poblaciones afectadas en los procesos de adopción de decisiones, la adecuación cultural, la no discriminación, la protección

<sup>113</sup> Therese O’Donnell y Craig Allan, “Identifying solidarity: the ILC project on the protection of persons in disasters and human rights”.

<sup>114</sup> *Ibid.*

de los grupos vulnerables y las evaluaciones basadas en el género serán útiles para mejorar los sistemas fragmentados y reformar la gobernanza en materia de gestión de los desastres.

109. Es importante considerar el derecho a la alimentación como un derecho colectivo a la vez que individual, ya que los desastres y las situaciones de emergencia afectan a la sociedad en su conjunto, así como a las distintas comunidades. Este enfoque puede encontrarse en varios instrumentos de las Naciones Unidas, como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en el área rural, el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, las Directrices Voluntarias en Apoyo de la Realización Progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional, el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el capítulo 26 del Programa 21 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 (Cumbre de Río).

110. La interpretación del derecho a la alimentación como derecho colectivo en el contexto humanitario daría un enfoque integral a la mejora de los sistemas alimentarios, proporcionaría protección jurídica adicional a las comunidades para su acceso a los recursos y bienes y protegería y fortalecería los sistemas alimentarios tradicionales y los conocimientos locales al tiempo que contribuiría a la recuperación en casos de emergencia. En otras palabras, las emergencias brindan la oportunidad de introducir los principios de la soberanía alimentaria como parte del derecho humano a la alimentación mientras se realizan actividades de recuperación en el contexto de los desastres y de las situaciones posteriores a los desastres. Es esencial que los donantes no utilicen los desastres como una oportunidad para modificar los sistemas alimentarios y agrícolas tradicionales e imponer la agricultura industrial. Por el contrario, al tiempo que se abordan las necesidades alimentarias más urgentes, los contextos posteriores a los desastres deben ser una ocasión para fomentar o introducir una soberanía alimentaria que apoye principalmente a los productores locales, los pequeños agricultores, los pescadores, las comunidades indígenas y las mujeres.

## **B. Recomendaciones**

111. Con miras a lograr un enfoque integrado y sistémico del derecho a una alimentación adecuada en las situaciones de desastre y posteriores a los desastres, la Relatora Especial recomienda a los Estados que:

a) Desarrollen leyes nacionales y sistemas de vigilancia de la gestión de los desastres (prevención, respuesta y recuperación) en los que se adopte un enfoque basado en los derechos humanos;

b) Adopten las medidas legislativas y presupuestarias necesarias para prestar particular atención a las actividades de prevención y reducción del riesgo de desastres, con miras a evitar la degradación ambiental y los efectos sobre los ecosistemas y la diversidad biológica, en particular actividades para la conservación de los bosques y la ordenación de las cuencas hidrográficas;

c) Establezcan leyes y mecanismos de vigilancia y aplicación a nivel nacional que se ajusten a los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos en lo que respecta a la participación del sector privado en situaciones de emergencia;

d) Regulen y supervisen las inversiones agrícolas en las situaciones de desastre, privilegiando la implicación local y la soberanía alimentaria, sin interferir en el mercado local;

e) Estudien la posibilidad de establecer un “seguro agrícola o frente a los desastres” que sea accesible para las víctimas de los desastres, y adopten medidas para la protección de las semillas;

f) Presten especial atención a las necesidades de las personas más vulnerables, especialmente los niños, y de las que se encuentren en situaciones de mayor riesgo, estableciendo prioridades presupuestarias que se apliquen incluso en situaciones de crisis económica o de desastre natural y en otras situaciones de emergencia;

g) Establezcan políticas que presten especial atención al papel de las mujeres en las situaciones de desastre y posteriores a los desastres, reconociendo su papel transformador y su capacidad de liderazgo.

112. Además, la comunidad internacional debería:

a) Mejorar la coordinación entre las instituciones humanitarias existentes, y entre los órganos de las Naciones Unidas que tienen sus respectivos mandatos específicos pero no se ocupan de forma exclusiva de las situaciones de desastre, con miras a regular el sistema en su conjunto;

b) Valorar la posibilidad de negociar un tratado multilateral amplio para responder a las situaciones de desastre de manera coordinada y eficaz. El tratado debería:

- Recordar a los Estados que tienen la responsabilidad de proteger a las personas y el medio ambiente en épocas de graves emergencias y desastres naturales a gran escala, en lugar de confiar en la acción voluntaria.
- Reconocer que esas obligaciones deben ajustarse a principios de derechos humanos que tengan en cuenta la justicia, la dignidad humana y la igualdad.
- Establecer una institución centralizada a nivel internacional para dar un liderazgo más firme a la labor humanitaria.
- Aportar mecanismos de financiación innovadores para acabar con el déficit financiero.
- Establecer mecanismos de rendición de cuentas para todos los agentes humanitarios, incluidos los agentes del sector privado y las ONG.

113. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales debería elaborar una observación general centrada en los derechos humanos en el contexto de los desastres y en las situaciones posteriores a los desastres, así como en las medidas preventivas, para aclarar las obligaciones de los Estados y la comunidad internacional.