



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2003/54
10 de enero de 2003

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

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

DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

El derecho a la alimentación

**Informe del Relator Especial sobre el derecho a
la alimentación, Sr. Jean Ziegler, presentado de
conformidad con la resolución 2002/25 de
la Comisión de Derechos Humanos**

Resumen

El Relator Especial presenta el informe a la Comisión de Derechos Humanos de conformidad con su resolución 2002/25.

En el momento de redactar el informe, el Relator Especial siente intensa preocupación por el sufrimiento y el hambre que padecen 38 millones de personas en África, sobre todo en el África meridional y en Etiopía y Eritrea. También le preocupa profundamente el informe de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) publicado en 2002 con el título *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*; se señala en él que el proceso de reducción del hambre en el mundo está prácticamente en punto muerto. Hay en el mundo 840 millones de personas desnutridas. Unos 2.000 millones de personas en todo el mundo padecen "hambre oculta", es decir, carecen de micronutrientes, lo que causa, por ejemplo, que los niños no crezcan ni se desarrollen con normalidad y que sus cuerpos se atrofien e incluso se deformen, al igual que sus capacidades intelectuales y sus sistemas inmunológicos. Cada siete segundos muere un niño menor de 10 años como consecuencia directa o indirecta del hambre.

En el informe, el Relator Especial da cuenta de sus actividades para promover un mayor conocimiento y una mejor aplicación del derecho a la alimentación, así como de sus misiones oficiales. El informe sobre la situación del derecho a la alimentación en el Brasil se presenta a la Comisión como una adición al informe. En éste se describen principalmente dos iniciativas cruciales de carácter internacional: la elaboración de directrices voluntarias de alcance internacional sobre el derecho a la alimentación bajo los auspicios de la FAO, y la elaboración de una nueva Observación general N° 15 sobre el derecho al agua por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El Relator Especial subraya que el desempeño de su mandato se ha caracterizado por esta nueva forma de considerar el agua como un elemento fundamental de la nutrición, y a continuación examina ejemplos concretos y prácticos del estrecho vínculo existente entre los alimentos y el agua. El Relator Especial cree que estas dos iniciativas innovadoras fortalecerán la comprensión del derecho a la alimentación en todo el mundo, e insta a los gobiernos a que adopten medidas eficaces para luchar contra el hambre.

En la tercera sección del informe, el Relator Especial describe el sistema que se ha puesto en marcha para recoger y responder a las denuncias de violación del derecho a la alimentación en el mundo. El objetivo es reducir la impunidad con que se cometen violaciones del derecho a la alimentación en el mundo.

Por último, el Relator Especial formula una serie de conclusiones y recomendaciones.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN	1 - 18	4
I. DIRECTRICES INTERNACIONALES SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN	19 - 35	8
II. EL AGUA Y EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN	36 - 51	15
A. Observación general N° 15 sobre el derecho al agua	36 - 43	15
B. Ejemplos concretos de la relación existente entre el agua y el derecho a la alimentación	44 - 51	18
III. ACUSACIONES DE VIOLACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN	52 - 56	21
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	57 - 61	23

INTRODUCCIÓN

1. De conformidad con su mandato¹, el Relator Especial ha presentado con anterioridad a la Comisión dos informes generales (E/CN.4/2001/53 y E/CN.4/2002/58) y un informe sobre el Níger (E/CN.4/2002/58/Add.1). Mediante el presente documento somete también a la Comisión un informe sobre el Brasil a modo de adición. Presentará asimismo un informe sobre Bangladesh a principios de 2003. El Relator Especial ha presentado también informes generales a la Asamblea General (A/56/210 y A/57/356). En su resolución 2002/25, más reciente sobre el derecho a la alimentación, la Comisión pidió al Relator Especial que contribuyera al examen de la aplicación de la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial (1996) y del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después, celebrada en 2002.

2. El Relator Especial informa en el presente documento de las actividades realizadas el año pasado en cumplimiento de su mandato, entre ellas dos misiones, una al Brasil (del 1º al 21 de marzo de 2002) y otra a Bangladesh (del 24 de octubre al 4 de noviembre de 2002). En el informe sobre la misión al Brasil se examinan las múltiples iniciativas positivas que el Brasil ha emprendido en relación con el derecho a la alimentación, pero también se hace referencia a los problemas de pobreza y malnutrición que siguen existiendo en el país. En el informe sobre Bangladesh se trata de diferentes cuestiones. El Relator Especial da las gracias a ambos Gobiernos por la cálida acogida dispensada a él y a su equipo y por las facilidades dadas para que las misiones fueran fructíferas.

3. A petición de la Comisión, el Relator Especial colaboró y participó activamente en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después, celebrada en Roma en junio de 2002. Presentó una serie de recomendaciones a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y a la FAO. Intervino también como orador principal en el importante acto simultáneo sobre el derecho a la alimentación celebrado por la FAO, en el que se examinó la iniciativa de elaborar directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación (véase la sección I del presente informe). El Relator Especial también asistió a la reunión paralela de las organizaciones no gubernamentales (ONG) para tratar del "Foro sobre Soberanía Alimentaria". Asimismo fue recibido por el Senado de Italia en una reunión patrocinada por la Unión Interparlamentaria con el fin de fomentar la toma de conciencia del derecho a la alimentación entre los parlamentarios de todo el mundo.

4. Con anterioridad, el Relator Especial y su equipo habían colaborado con varios gobiernos y varias ONG en la preparación de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después. En el marco de esta colaboración, el Relator Especial y su equipo participaron en la conferencia titulada "The right to adequate food: focus on national implementation", organizada por el Gobierno de Noruega en abril de 2002, y en el seminario internacional sobre "Políticas contra el hambre", celebrado en Berlín en mayo de 2002 por el Gobierno de Alemania en colaboración con los Gobiernos de Chile, la India, Italia, Noruega y Sudáfrica. Asistieron a este seminario los Ministros de Agricultura y 200 participantes de sectores gubernamentales y no gubernamentales de más de 70 países. El Relator Especial y su equipo se ocuparon también del derecho a la alimentación con representantes de las autoridades suizas.

¹ Resolución 2000/10 de la Comisión.

5. Después de la Cumbre, el Relator Especial y su equipo han seguido colaborando con gobiernos, ONG, organismos de las Naciones Unidas y órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados en la preparación de directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación. En el marco de esta colaboración, el Relator Especial y su equipo han participado en reuniones con el ACNUDH y con miembros del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Asimismo han participado en una reunión para fomentar la comprensión del concepto del derecho a la alimentación entre las ONG francesas celebrada en París en octubre de 2002, y en la primera reunión internacional de ONG para la preparación de propuestas de directrices, celebrada en Mulheim (Alemania) en noviembre de 2002 y patrocinada por el FIAN (Por el derecho a alimentarse). El año próximo, el Relator Especial prestará su concurso para la formulación de propuestas en las reuniones del Grupo de Trabajo intergubernamental creado para elaborar las directrices voluntarias.

6. En su informe a la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Relator Especial pasó visita a los resultados de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después. El Relator Especial se sintió alentado por la pequeña, pero trascendental, decisión recogida en la Declaración de enunciar directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación. También se ocupó de la cuestión de la reforma agraria y el derecho a la alimentación, y puso de relieve que una reforma agraria verdaderamente transformativa puede influir sustancialmente en la reducción de la pobreza y el hambre de los pueblos sin tierra.

7. En su resolución 57/227 sobre el derecho a la alimentación, la Asamblea General elogió el trabajo del Relator Especial y expresó su reconocimiento por su contribución a la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después. La Asamblea también acogió con beneplácito la decisión del Consejo de la FAO de crear un grupo de trabajo intergubernamental encargado de elaborar directrices voluntarias sobre el derecho a una alimentación adecuada, y destacó que la FAO colaborará con el Relator Especial.

8. En el pasado año, el Relator Especial y su equipo aportaron precisiones al proyecto de nueva observación general sobre el derecho al agua elaborado por el Comité de Derechos Económico, Sociales y Culturales. El Relator Especial acoge con satisfacción la aprobación de la Observación general Nº 15 sobre el derecho al agua (E/C.12/2002/11), a la que dedica un capítulo del presente informe. El Relator Especial y su equipo participaron también en el Foro Social organizado por la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos en agosto de 2002, y formularon observaciones al proyecto de directrices sobre la aplicación de estrategias para la reducción de la pobreza en armonía con los derechos humanos. El Relator Especial acoge con agrado estas directrices y aboga firmemente por la incorporación de los derechos humanos en los documentos de la estrategia para la reducción de la pobreza.

9. Con el fin de acrecentar la comprensión del derecho a la alimentación y, en general, de los derechos económicos, sociales y culturales, el Relator Especial ha organizado junto con su equipo un curso universitario titulado "The theory and practice of defending economic, social and cultural rights". Este curso intensivo durará una semana y tendrá lugar en marzo de 2003 en el Instituto Universitario de Estudios del Desarrollo de Ginebra; los asistentes serán estudiantes graduados y miembros de organizaciones internacionales y no gubernamentales. Participarán en el seminario destacadas personalidades del mundo académico en el ámbito de los derechos humanos que intervendrán en sus respectivos campos de especialización, entre ellos el Dr. Giorgio Malinverni, profesor de derecho constitucional en la Universidad de Ginebra, y los

Dres. Georges Abi-Saab y Andrew Clapham, profesores de derecho internacional en el Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales de Ginebra.

10. En el marco de su estrecha relación con universidades y círculos académicos, el Relator Especial intervino también en octubre de 2002 en una reunión organizada en París por Acción contra el Hambre. En diciembre de 2002 pronunció un discurso ante la Students League of Nations en el Palacio de las Naciones de Ginebra y ante el Foro de Intelectuales en la sede de la UNESCO en París.

11. En el transcurso del año, se ha intensificado también la colaboración con organizaciones de las Naciones Unidas, otros órganos internacionales y ONG, a saber: la ACNUDH, la FAO, el Programa Mundial de Alimentos (PMA), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y la Unión Interparlamentaria (UIP). Además, para el Relator Especial ha sido muy provechosa la colaboración con sus homólogos encargados de la cuestión de una vivienda adecuada y de la cuestión de la tortura. Ha mantenido también contactos con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y ha apoyado sus nuevas iniciativas, especialmente en lo que se refiere a la elaboración de una interpretación del derecho al agua. Además, ha obtenido la colaboración de muchas ONG y otras organizaciones, a saber: el FIAN (Alemania), la Federación Internacional de Asociaciones de Derechos Humanos, Acción contra el Hambre (Francia), la Alianza Mundial para la Nutrición y los Derechos Humanos, Antenna (Suiza), el Proyecto Mundial sobre el Derecho a la Alimentación en el Desarrollo (Noruega), el Servicio Internacional para los Derechos Humanos (Suiza), el Instituto Internacional Jacques Maritain (Italia), Amnistía Internacional y el Centro de Derechos Económicos y Sociales (Estados Unidos).

12. El Relator Especial desea referirse a algunas manifestaciones que se han hecho con relación a la respuesta que dio el 15 de octubre de 2002 a la pregunta de un periodista. A este respecto, el Relator Especial desea precisar que su posición de principio es la siguiente.

13. El Relator Especial tiene conciencia de que los gobiernos prestan la ayuda alimentaria impulsados por los mejores propósitos y por el espíritu de la solidaridad humanitaria. El Relator Especial tiene conciencia de que hay diferencias de opinión acerca de los aspectos sanitarios de los alimentos genéticamente modificados.

14. El Relator Especial cree que en relación con este asunto es obligado actuar con cautela y considera que es importante seguir manteniendo un diálogo en el que se respeten todas las posiciones.

15. En el momento de redactar el presente informe, el Relator Especial está muy preocupado por el sufrimiento y el hambre que padecen 38 millones de personas en África, sobre todo en el África meridional, así como en Etiopía y Eritrea. También le preocupa profundamente el informe de la FAO sobre *El estado de la inseguridad alimentaría en el mundo* publicado en 2002, en el que se indica que la lucha contra el hambre en el mundo está prácticamente en punto muerto. No obstante, hay excepciones, por ejemplo, China y Ghana, que han efectuado importantes avances hacia el mantenimiento de la seguridad alimentaria. En el informe de la FAO se estima que el número de personas desnutridas en el mundo ha aumentado hasta la

cifra de 840 millones, de los que 799 viven en países en desarrollo, 30 en países con un nivel medio de desarrollo y 11 en países industrializados. Cada siete segundos un niño menor de 10 años muere en algún lugar del mundo como consecuencia directa o indirecta del hambre². Más de 2.000 millones de seres humanos padecen "hambre oculta", es decir, padecen de falta de micronutrientes, cuyos efectos no son siempre visibles. La falta de micronutrientes afecta al crecimiento y desarrollo normal de los niños y causa la atrofia y, a veces, la deformación de sus cuerpos, así como de sus capacidades intelectuales y de sus sistemas inmunológicos condenándolos a vivir en la marginación. El hambre hace también sentir sus efectos de generación en generación, puesto que los hijos de las madres que sufren desnutrición no tendrán nunca un desarrollo normal.

16. Por encima de todo, el hambre, como la pobreza, sigue siendo un problema rural. De los 1.200 millones de seres que viven en condiciones de pobreza extrema, el 75% vive y trabaja en zonas rurales³. Esto es paradójico en un mundo que, según la FAO, produce más de la mitad de los alimentos necesarios para dar de comer a todos los seres humanos. Los pobres que viven en zonas rurales padecen hambre por la imposibilidad de acceder a recursos como la tierra, por la falta de seguridad en la posesión de la tierra, por las obligaciones injustas que contraen en los contratos de aparcería, o porque sus propiedades son tan pequeñas que lo que cultivan en ellas no satisface siquiera sus propias necesidades. Es evidente que no se conseguirá reducir el hambre aumentando la producción de alimentos en los países ricos, sino más bien ideando fórmulas que faciliten el acceso de los pobres a los recursos en los países pobres.

17. El hambre persistente no es ni inevitable ni aceptable. El hambre no se debe a la fatalidad; se debe al hombre. Es el resultado de la inacción o de omisiones que violan el derecho a la alimentación. Por tanto, ha llegado la hora de actuar. Ha llegado el momento de reconocer que el derecho a la alimentación es un derecho humano y de hacer realidad el derecho a la alimentación en todo el mundo. El derecho a la alimentación conlleva la obligación de velar por que ningún ser humano sufra hambre. En la interpretación jurídica de la Observación general N° 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se define el derecho a la alimentación como sigue:

"El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla."⁴

18. El derecho a la alimentación no significa dar alimentos gratis a todo el mundo. El derecho a la alimentación significa más bien que los gobiernos deben respetar, proteger y garantizar el derecho a la alimentación, como se explica en la Observación general N° 12. La obligación de respetar el derecho a la alimentación significa que los gobiernos no deben violar dicho derecho (por ejemplo, con medidas de expulsión o de destrucción de cultivos). La obligación de proteger

² PMA, *World Hunger Map*, WFP, Ginebra, 2001.

³ FIDA, *Informe sobre la pobreza rural 2001: el desafío consistente en acabar con la pobreza rural*, Oxford University Press, Nueva York, 2001.

⁴ Observación general N° 12 (E/C.12/1999/5), párr. 6.

el derecho a la alimentación significa que los gobiernos deben proteger a sus ciudadanos contra las violaciones cometidas por otros agentes (por ejemplo, estableciendo normas sobre la seguridad alimentaria). La obligación de garantizar el derecho a la alimentación significa, en primer lugar, que los gobiernos deben facilitar el derecho a la alimentación creando condiciones propicias a la autosuficiencia en materia de alimentos (por ejemplo con las reformas agrarias o el estímulo del empleo) y, en segundo lugar, que los gobiernos deben ser quienes en última instancia proporcionen alimentos a las personas que no pueden procurárselos por sí mismas por razones de fuerza mayor (por ejemplo, mediante la creación de sistemas de seguridad social, la emisión de cupones de alimentos o el suministro de alimentos en los establecimientos penitenciarios).

I. DIRECTRICES INTERNACIONALES SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

19. En la lucha por reconocer y hacer efectivo el derecho a la alimentación en todo el mundo, destaca como fundamentalmente importante una nueva iniciativa. Se trata de la nueva y valiosa iniciativa a nivel internacional para elaborar directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación que se ha adoptado recientemente bajo los auspicios de la FAO. Tal como informó el Relator Especial en su examen del resultado de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después (A/57/356), una novedad positiva de la Cumbre fue la decisión de los gobiernos de elaborar directrices voluntarias. Ello podría ser un alentador paso adelante y proporcionar motivos fundados de esperanza en la lucha contra el hambre. El Relator Especial espera que la elaboración de las directrices impulse a todos los gobiernos, y a otros agentes, a reconocer el derecho a la alimentación como un derecho humano adecuado y a participar en un debate práctico sobre las mejores maneras de hacer efectivo el derecho a la alimentación.

20. En la presente sección se describe el proceso y se exponen algunas ideas viables sobre el contenido de las directrices. En la Declaración final de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después se reconoce "el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos"⁵. Debemos recordar aquí que el derecho a la alimentación significa tener acceso *material y económico* a alimentos adecuados, en virtud de la Observación general N° 12⁶. En el párrafo 10 de la Declaración, los gobiernos piden asimismo la elaboración de un conjunto de directrices voluntarias por un "Grupo de Trabajo Intergubernamental"⁷.

⁵ Véase la Declaración en <http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/005/Y7106 E/Y7106E09.htm#TopOfPage>.

⁶ Observación general N° 12, *op. cit.*

⁷ La propuesta de elaborar estas directrices es el resultado de la transacción a que se llegó en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después celebrada en 2002 para redactar un Código de Conducta sobre el derecho a la alimentación.

21. El Grupo de Trabajo Intergubernamental elaborará de común acuerdo las directrices en los dos años próximos⁸. Aunque los gobiernos serán responsables de la elaboración de las directrices, se invitará a participar a otras partes interesadas, entre ellas "instituciones internacionales y regionales, y a ONG, grupos de la sociedad civil, parlamentarios, instituciones académicas y fundaciones, así como al sector privado"⁹. Ello significa que otras organizaciones, entre ellas ONG, pueden presentar documentos y participar en las reuniones¹⁰. Con la primera reunión de trabajo de las ONG, promovida por la FIAN y celebrada en Alemania en noviembre de 2002, se inició la elaboración de una aportación conjunta de las ONG. El Relator Especial insta al Grupo de Trabajo Intergubernamental a tomar en consideración las aspiraciones de la sociedad civil.

22. El Relator Especial exhorta asimismo al Grupo de Trabajo Intergubernamental a que se base en las experiencias de los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas. La secretaría de la FAO, que apoyará al Grupo de Trabajo, ha recibido el mandato de colaborar estrechamente con todos los "órganos de las Naciones Unidas, en particular el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Relator Especial"¹¹. El Relator Especial acoge con satisfacción esta decisión y ha aceptado una invitación de la FAO a participar en la elaboración de las directrices en los dos años próximos¹². La primera reunión internacional de carácter oficial para discutir las directrices está prevista para marzo/abril de 2003. En esta reunión se examinarán las propuestas y los elementos para el contenido de las directrices.

23. ¿Qué debe figurar en las directrices? Las directrices deben ser un documento simple, claro y práctico que explique en términos generales qué significa el derecho a la alimentación y dé ejemplos de cómo aplicarlo. Deben reproducir, e ilustrar de manera práctica, la interpretación autorizada existente del derecho a la alimentación, la Observación general N° 12. Por consiguiente, las directrices se pueden basar en la Observación general N° 12 por lo que se refiere a la estructura y al contenido, pero deben dar ejemplos concretos.

24. La importancia fundamental de las directrices residirá en combinar los conceptos de seguridad alimentaria y derecho a la alimentación. La seguridad alimentaria es un concepto primordial, pero también puede verse reforzado por las obligaciones que conlleva el derecho a la alimentación. El derecho a la alimentación comprende todos los elementos de la seguridad

⁸ Véase FAO, Decisión del Consejo, Proyecto de informe del 23º período de sesiones, Roma, 28 de octubre a 2 de noviembre de 2002.

⁹ *Ibíd.*

¹⁰ Para más información, las ONG pueden contactar con la FIAN (Por el Derecho a Alimentarse).

¹¹ FAO, *op. cit.*

¹² Carta dirigida al Relator Especial por el Sr. Hartwig de Haen, Subdirector General, Departamento Económico y Social, y Giuliano Pucci, Asesor Jurídico de la FAO, 27 de junio de 2002.

alimentaria: disponibilidad, acceso y utilización, pero también va más allá, al hacer de la seguridad alimentaria una obligación de derechos humanos y no simplemente una preferencia o una elección política, o sólo un objetivo al que aspirar. El derecho a la alimentación implica que el gobierno adopta medidas de manera progresiva para garantizar que el hambre y la malnutrición se eliminan paulatinamente. La perspectiva de los derechos humanos significa que se deben controlar los progresos y que los gobiernos deben rendir cuentas si no adoptan las medidas adecuadas. El derecho a la alimentación está sujeto al principio de la realización progresiva y está limitado por la disponibilidad de recursos, pero los gobiernos siguen teniendo la obligación de empezar a adoptar de inmediato medidas encaminadas a la realización del derecho a la alimentación. Como el Relator Especial señaló en su último informe, las obligaciones de respetar y proteger el derecho a la alimentación, la obligación de no discriminación y la obligación de proporcionar un mínimo básico de subsistencia son efectivas inmediatamente, ya que no están sujetas a una realización progresiva¹³.

25. En su último informe a la Asamblea General (A/57/356), el Relator Especial apuntó los siguientes elementos básicos que deben figurar en las directrices, basados en las sugerencias hechas por los participantes en la sesión complementaria sobre el derecho a la alimentación organizada por la FAO en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación¹⁴:

1. Reafirmación de las obligaciones jurídicas existentes:
 - insistencia en la Observación general N° 12.
2. Obligaciones internacionales de los Estados:
 - obligaciones a nivel nacional;
 - obligaciones "extranacionales" de los Estados respecto de los ciudadanos de otros países.
3. Directrices prácticas de aplicación nacional:
 - puesta en vigor de una ley marco sobre el derecho a la alimentación;
 - estrategia nacional de aplicación del derecho a la alimentación;
 - ejemplos de buenas prácticas;
 - referencias e indicadores;
 - mecanismos nacionales de supervisión;
 - soluciones y exigencia de responsabilidad.

¹³ Véase el documento E/CN.4/2002/58.

¹⁴ Basadas en las propuestas de Michael Windfuhr para el contenido del proyecto de código de conducta.

4. Obligaciones y responsabilidades de otros agentes en el plano internacional:
 - organizaciones internacionales;
 - agentes del sector privado;
 - organizaciones no gubernamentales.
5. Mecanismos internacionales de supervisión:
 - mecanismo del Comité de Seguridad Alimentaría Mundial para supervisar el cumplimiento;
 - utilización de los mecanismos de supervisión existentes, entre ellos el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

26. Los gobiernos nacionales tienen la obligación principal de hacer efectivo el derecho a la alimentación. Por consiguiente, las directrices deben versar sobre todo en las obligaciones nacionales de respetar, proteger y aplicar el derecho a la alimentación de los ciudadanos. El primer paso debe ser la elaboración de una estrategia nacional para la aplicación del derecho a la alimentación. Ello implica un examen exhaustivo de las políticas gubernamentales y de la legislación en vigor para la protección del derecho a la alimentación, antes de elaborar una política general y una legislación marco que permita garantizar una protección global. En las directrices se podrían mencionar ejemplos de buenas prácticas e ilustraciones de las diferentes obligaciones del Estado, de respetar, proteger y aplicar el derecho a la alimentación con el fin de guiar la elaboración de una estrategia nacional. Toda estrategia nacional debe comprender asimismo medidas relativas a la condición de la mujer. Se debe prestar especial atención a garantizar que las estrategias nacionales prevean políticas y recursos para hacer frente a los desastres naturales y de otra índole y para luchar contra el hambre.

27. El Relator Especial pone de relieve que los gobiernos nacionales tienen la obligación principal de hacer efectivo el derecho a la alimentación. Por consiguiente, corresponde también a los gobiernos nacionales determinar los problemas y los obstáculos que se oponen al ejercicio del derecho a la alimentación en sus países, y adoptar las medidas necesarias para resolverlos. Por ejemplo, un obstáculo fundamental al derecho de la alimentación puede ser la corrupción del gobierno, que desvía recursos básicos del sector social. Puede ser otro obstáculo el uso de los alimentos como un arma política o como un instrumento para garantizar el control político y económico sobre los recursos. En consecuencia, una buena estrategia nacional comprenderá medidas para resolver dichos problemas e instituirá mecanismos de reparación y exigencia de responsabilidad. Las medidas de lucha contra la corrupción previstas en la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD) podrían servir de valioso ejemplo¹⁵.

28. Pese a que las directrices deben centrarse principalmente en las obligaciones nacionales, éstas deben ir más allá del nivel nacional y abarcar las obligaciones de los Estados con respecto a los ciudadanos de otros países, las llamadas "obligaciones extranacionales". En relación con

¹⁵ Véase Gobierno del Canadá en <http://www.g8.gc.ca/kananaskis/afraction-en.asp>.

todos los derechos humanos, la obligación de cooperación de los Estados se enuncia con mayor vigor en el compromiso del derecho a la alimentación, que reconoce la necesidad de cooperación internacional con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁶. Según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la cooperación internacional para la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales es una obligación de todos los Estados, de conformidad con los artículos 55 y 56 de la Carta de las Naciones Unidas y los principios aceptados del derecho internacional¹⁷. El Comité ha aclarado además en la Observación general N° 12 que "los Estados Partes deben adoptar medidas para respetar el disfrute del derecho a la alimentación en otros países, proteger este derecho, facilitar el acceso a la alimentación y prestar la necesaria asistencia cuando sea preciso"¹⁸.

29. Es desde luego evidente que en un mundo cada vez más homogéneo, las medidas de un gobierno pueden tener con frecuencia repercusiones (positivas y negativas) en el derecho a la alimentación en otros países (por ejemplo, en el caso del comercio agrícola). Por consiguiente, los gobiernos tienen la responsabilidad de garantizar que las políticas nacionales no tienen efectos negativos sobre el derecho a la alimentación en otros países. En el contexto de las obligaciones extranacionales, *respetar* el derecho a la alimentación significa que los Estados no deben adoptar medidas que repercutan negativamente en el derecho a la alimentación en otro país, (por ejemplo, abstenerse de prohibir el suministro de alimentos, o de utilizar los alimentos como instrumento de presión política y económica, o garantizar que sus relaciones comerciales no violan el derecho a la alimentación en otros países). La obligación de *proteger* implica que los Estados tienen el deber de regular la actividad de sus empresas comerciales e industriales que funcionan en otros países a fin de prevenir las violaciones. La obligación de *facilitar* el acceso a los alimentos exige que el Estado construya un orden social e internacional en el que el derecho a la alimentación pueda ser plenamente efectivo¹⁹. Asimismo los Estados deben tener en cuenta sus "obligaciones extranacionales" en las deliberaciones sostenidas en las organizaciones multilaterales, entre ellas el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio.

30. Por lo tanto, los gobiernos tienen asimismo la obligación de abstenerse de adoptar medidas que afecten negativamente al derecho a la alimentación en otros países. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales también ha declarado, que las obligaciones internacionales relacionadas con el derecho a la alimentación significan que los Estados "deben abstenerse en todo momento de imponer embargos o medidas semejantes a los alimentos que pongan en peligro el acceso a la alimentación en otros países. Los alimentos no deben usarse nunca como instrumento de presión política o económica"²⁰. En la Declaración y Programa de Acción de

¹⁶ Véase el texto del párrafo 1 del artículo 2 y del artículo 11 del Pacto.

¹⁷ Observación general N° 3, párr. 14, en el documento HRI/GEN/1/Rev.5.

¹⁸ Observaciones generales N° 12, párr. 36, y N° 15, párrs. 30 a 36.

¹⁹ Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 28.

²⁰ Observación general N° 12, párr. 37.

Viena de 1993, los Estados reafirmaron que "la alimentación no debe utilizarse como instrumento de presión política"²¹. El bloqueo unilateral prolongado impuesto a Cuba puede considerarse como una violación de esta obligación. Pese a que se ha permitido a Cuba que importe algunos alimentos de los Estados Unidos de América desde el desastre del huracán Michelle en noviembre de 2001, el bloqueo está creando graves problemas a la importación de alimentos adecuados para abastecer Cuba. Esta es la opinión de la Asamblea General, que el 12 de noviembre de 2002, por undécimo año consecutivo, condenó las sanciones unilaterales de los Estados Unidos contra Cuba y reiteró que éstas constituyen una violación de la Carta de las Naciones Unidas y del derecho internacional. Se ha invitado al Relator Especial a que haga una visita oficial a Cuba para comprobar las repercusiones del bloqueo en el derecho a la alimentación.

31. Deben ampliarse asimismo las obligaciones en las directrices para incluir a las organizaciones internacionales y a los agentes del sector privado, en particular las empresas transnacionales y de otro tipo. Las organizaciones internacionales multilaterales, tales como el Banco Mundial y el FMI, deben respetar las obligaciones relativas a los derechos humanos en sus políticas, en primer lugar, porque muchos de sus Estados miembros son Partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y, en segundo lugar, porque éstos están sujetos al derecho internacional y, por consiguiente, deben respetar la Declaración Universal de Derechos Humanos, que reconoce explícitamente el derecho a la alimentación en su artículo 25²². En otras palabras, como las políticas del Banco Mundial y del FMI son elaboradas por los Estados miembros, aquellos Estados que son Partes en el Pacto deben tener en cuenta sus obligaciones en sus deliberaciones sobre la política del FMI y del Banco Mundial. Por extensión, ello significa que en las políticas y los programas del FMI y del Banco Mundial se debe tomar en consideración el derecho a la alimentación. El Relator Especial tiene conciencia de los progresos significativos realizados por el Banco Mundial bajo la dirección del Sr. Wolfensohn, entre los que figuran la publicación del informe *Development and Human Rights: The Role of the World Bank* (Desarrollo y derechos humanos: la función del Banco Mundial); en que señala el Banco que la creación de condiciones propicias para el ejercicio de los derechos humanos es un objetivo central e ineludible del desarrollo²³.

32. Por lo que respecta a las empresas transnacionales, en virtud del derecho a la alimentación, los gobiernos tienen el claro deber de regular las actividades de estas empresas (en su propio país y en otros países) mediante la obligación de *garantizar* el derecho a la alimentación. No obstante, es cada vez más importante encontrar la posibilidad de garantizar que las empresas transnacionales acepten cumplir las normas en materia de derechos humanos. En el mundo actual, en que los Estados ya no son siempre los agentes más poderosos y los presupuestos de muchas empresas multinacionales superan con creces los de muchos países, es hora de considerar a los nuevos titulares de las obligaciones, entre ellas las empresas privadas, como sujetos a la normativa internacional en materia de derechos humanos. Como parte de este

²¹ Declaración y Programa de Acción de Viena (A/CONF.157/23), parte I, párr. 31.

²² Véase también el preámbulo a la Declaración Universal de Derechos Humanos.

²³ Grupo del Banco Mundial, *Development and Human Rights: The Role of the World Bank*, 1998.

proceso, las directrices deben enunciar un conjunto de principios para garantizar que las empresas y los agentes del sector privado respeten el derecho a la alimentación. Las directrices podrían basarse en procesos similares ya en curso, en especial la iniciativa de la Subcomisión para establecer las "normas de responsabilidad de las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos"²⁴. El Relator Especial reconoce los progresos ya realizados por las empresas que han firmado el Pacto Mundial de las Naciones Unidas, comprometiéndose a respetar los derechos humanos y las normas laborales y medioambientales²⁵.

33. Las directrices deben abarcar asimismo el amplio espectro de cuestiones que el derecho a la alimentación implica. Se debe hacer referencia a la protección del derecho a la alimentación en virtud del derecho internacional humanitario y del derecho en materia de derechos humanos. Como señaló el Relator Especial en sus informes precedentes (A/56/210 y E/CN.4/2002/58), el derecho internacional humanitario contiene muchas disposiciones que protegen el derecho a la alimentación. Éstas incluyen la prohibición de servirse del hambre como método de guerra, la prohibición del desplazamiento forzoso, muchos reglamentos que prevén la protección y la prestación de socorro a los desvalidos, en particular a las mujeres y a los niños, así como los principios reguladores de la asistencia humanitaria. Por consiguiente, también se pueden establecer conexiones con otros instrumentos existentes, en especial, el Convenio sobre la ayuda alimentaria, de 1999, y las directrices del Proyecto Esfera.

34. Las directrices deben tratar de la importancia de la nutrición y el agua como elementos claves del derecho a la alimentación. La definición del derecho a la alimentación en la Observación general N° 12 sugiere que el derecho a la alimentación debe entenderse en un sentido amplio que abarque las cuestiones relativas a la nutrición y la seguridad alimentaria. De hecho, es imposible negar la relación entre alimento y nutrición, dado que en el mundo actual el "hambre oculta", o sea, la deficiencia de micronutrientes, es tan importante como la malnutrición proteicocalórica. Dada su estrecha relación con la definición de seguridad alimentaria, el derecho a la alimentación debe abarcar no sólo la disponibilidad y el acceso como elementos claves de la definición, sino también la "utilización" de los alimentos como tercer elemento clave. La "utilización" significa el uso biológico apropiado de los alimentos, que requiere una dieta adecuada en energía y nutrientes, así como agua potable y servicios de saneamiento adecuados. Ello implica también el conocimiento de los principios básicos de la nutrición y los cuidados apropiados a los niños, así como las técnicas salubres de almacenamiento y elaboración de alimentos²⁶. Ello significa que las medidas paralelas adoptadas en el ámbito de la atención sanitaria, el saneamiento y el agua potable son elementos que deben formar parte del derecho a la alimentación. Dado que estos elementos ya se incluían por lo general en la definición amplia de "seguridad alimentaria", ello no debe percibirse como un problema por lo que respecta a la interpretación lata del derecho a la alimentación.

²⁴ E/CN.4/Sub.2/2003/WG.2/WP.1.

²⁵ Véase la lista de las empresas en <http://65.214.34.30/un/gc/unweb.nsf/content/actors.htm>.

²⁶ Véase, por ejemplo, la definición de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional en http://usaid.gov/pubs/ads/pps/foodsec/fs_foodsec.html.

35. El elemento clave del agua debe ser asimismo un elemento fundamental del derecho a la alimentación. Es imposible tratar de la nutrición y la seguridad alimentaria sin hacer referencia al agua potable. El agua potable es esencial para una nutrición adecuada. Otro elemento del derecho a la alimentación es el agua utilizada para el riego, dado que ésta es esencial para la producción de alimentos y para garantizar la disponibilidad de los mismos, en particular en los países donde los pobres dependen principalmente de su propia producción. Estos vínculos fundamentales entre el agua y el derecho a la alimentación son el tema principal del próximo capítulo.

II. EL AGUA Y EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

A. Observación general N° 15 sobre el derecho al agua

36. Otro hecho innovador de gran importancia en el plano internacional ha sido un nuevo avance en la protección jurídica del derecho al agua. Se ha elaborado una nueva Observación general N° 15 sobre el derecho al agua, que perfeccionará de manera considerable el marco jurídico de la protección del derecho al agua gracias a la interpretación jurídica autorizada que ha hecho de este concepto el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. A juicio del Relator Especial, corresponde a su función poner de manifiesto la importancia de esta innovación, pues el agua está comprendida dentro del alcance de su mandato sobre el derecho a la alimentación. Para que abarque la cuestión del agua potable, la Comisión de Derechos Humanos ha ampliado el mandato del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación; así pues, el Relator Especial prestará "atención a la cuestión del agua potable, teniendo en cuenta la interdependencia de esta cuestión con el derecho a la alimentación"²⁷.

37. En su mensaje sobre el Día Mundial de la Alimentación, el 16 de octubre de 2002, el Secretario General dijo:

"Tenemos que imaginar nuevos e innovadores métodos para el aprovechamiento y la gestión del agua a fin de alimentar a más de 800 millones de seres humanos que pasan hambre y a fin de abastecer en buenas condiciones a más de 1.100 millones de seres humanos que carecen actualmente de agua potable."²⁸

38. Hasta el momento, el Relator Especial se ha referido con carácter preliminar a la cuestión del agua potable en su último informe a la Asamblea General (A/56/210); señaló entonces que más de mil millones de personas no están conectadas a una red moderna de abastecimiento de agua y que existe el riesgo de transmisión de enfermedades por el agua y de una escasez cada vez más acusada de agua potable. En el presente informe el Relator Especial pasa revista a la evolución de la protección del derecho al agua y analiza también la interdependencia compleja existente entre la alimentación y el agua a partir de casos concretos observados en los países que ha visitado en el curso de sus misiones. Pone así de relieve la importancia de dar cabida al agua

²⁷ Resolución 2001/25 de la Comisión, párr. 9.

²⁸ Mensaje sobre el Día Mundial de la Alimentación, 2002.

como elemento del derecho a la alimentación, así como la de enunciar el derecho al agua como derecho humano de por sí.

39. El Relator Especial celebra que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se haya pronunciado en favor de formular una nueva observación general sobre el derecho al agua. Esta observación general aporta una contribución a la interpretación de la protección jurídica del derecho al agua, que se reconoce ya en la normativa internacional en materia de derechos humanos, así como en el derecho humanitario internacional y en el derecho sobre los cursos de agua internacionales (es decir, en las normas que regulan los usos de los cursos de agua internacionales). En la observación general se dispone que toda persona tiene derecho a un aprovisionamiento de agua suficiente, salubre, aceptable y material y económicamente accesible para sus usos personales y domésticos²⁹.

40. Por lo demás, el derecho al agua no quiere decir que el suministro de agua será gratuito. Comprende en efecto la obligación de respetar, proteger y garantizar el derecho al agua. Todo ello se describe en la nueva observación general de la manera siguiente: la obligación de *respeto* exige que los Estados Partes se abstengan de inmiscuirse, directa o indirectamente, en el disfrute del derecho al agua. La obligación de *protección* exige que los Estados Partes impidan que terceros se inmiscuyan de algún modo en el disfrute del derecho al agua. La obligación de *garantía* comprende las de *facilitar*, *promover* y *suministrar*. La obligación de *facilitar* impone al Estado la obligación de adoptar medidas positivas para ayudar a los individuos y a las comunidades a disfrutar de este derecho. La obligación de *promover* exige que el Estado Parte adopte medidas para difundir conocimientos apropiados sobre la utilización saludable del agua, sobre la protección de las fuentes y sobre los métodos adecuados para reducir el despilfarro de agua. Los Estados Partes tienen también la obligación de *garantizar* este derecho cuando los individuos o un grupo, por motivos fuera de su alcance, no están en condiciones de darse cuenta de la importancia de este derecho. En la observación general se define también de modo más detallado el alcance práctico de las obligaciones de respetar, proteger y garantizar el derecho al agua³⁰.

41. En la observación general se subraya que el agua es indispensable para la vida y se pone de relieve la importancia fundamental de tener acceso a una cantidad "suficiente, salubre y aceptable" de agua potable. Al subrayar la importancia del agua potable para la alimentación, en la observación general se pone también de relieve que, de manera inextricable, el derecho al agua está relacionado con el derecho a la alimentación y que conviene atribuir prioridad a los recursos de agua necesarios para prevenir el hambre y la enfermedad³¹.

42. El Relator Especial celebra que el Comité haya reconocido que tener acceso al agua para regar los cultivos de producciones alimenticias es un elemento básico del derecho a la alimentación, en particular para la agricultura de subsistencia y para los pueblos desvalidos. I. Serageldin, ex funcionario del Banco Mundial, ha indicado que "en un futuro próximo, en

²⁹ Observación general N° 15 (E/C.12/2002/11), párr. 2.

³⁰ *Ibid.*, párrs. 20 a 29.

³¹ *Ibid.*, párr. 6.

lugar de la tierra, el agua será el principal elemento regulador de la producción agrícola en muchas regiones"³². La observación general contiene el párrafo siguiente:

"El Comité señala la importancia de garantizar un acceso sostenible a los recursos hídricos con fines agrícolas para el ejercicio del derecho a una alimentación adecuada (véase la Observación general N° 12. Debe hacerse lo posible para asegurar que los agricultores desfavorecidos y marginados, en particular las mujeres, tengan un acceso equitativo al agua y a los sistemas de gestión del agua, incluidas técnicas sostenibles de recogida del agua de lluvia y de irrigación. Tomando nota de la obligación establecida en el párrafo 2 del artículo 1 del Pacto, que dispone que no podrá privarse a un pueblo "de sus medios de subsistencia", los Estados Partes deberían garantizar un acceso suficiente al agua para la agricultura de subsistencia y para asegurar la subsistencia de los pueblos indígenas."³³

43. En la observación general se hace también referencia concreta a tres fuentes del derecho internacional que protegen el derecho al agua: los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, las disposiciones aplicables del derecho humanitario internacional y las disposiciones sobre los cursos de agua internacionales. Por ejemplo, en muchos tratados internacionales sobre los derechos humanos se pone de relieve la importancia de proteger el acceso al agua y el derecho al agua se reconoce cada vez más en las legislaciones regionales y nacionales como derecho que se puede invocar judicialmente³⁴. Según el derecho humanitario internacional, se aplican al derecho al agua criterios y principios análogos a los que rigen el derecho a la alimentación³⁵, lo que es importante, porque, como señala el CICR, la destrucción de los recursos y de los puntos de abastecimiento de agua en el curso de conflictos armados tiene muchas veces como consecuencia un mayor número de muertos que el empleo de armas³⁶. Según el derecho regulador de los cursos de agua internacionales, en el caso de que exista un conflicto en relación con el caudal de ríos internacionales, hay que dar prioridad a las necesidades humanas, es decir, que "se ha de prestar especial atención al suministro suficiente de agua para sostener la vida humana, incluidas el agua potable y el agua necesaria para la producción de alimentos a fin de impedir la hambruna"³⁷. Esta disposición es fundamental, pues

³² I. Serageldin, "Comment résoudre la crise de l'eau", *Notre Planète*, vol. 8, N° 3, 1996, pág. 4.

³³ Observación general N° 15, párr. 7.

³⁴ Por ejemplo, en una decisión del Tribunal Supremo de la India se declara que "el derecho a tener acceso al agua potable es fundamental para la vida y, de conformidad con el artículo 21, el Estado tiene la obligación de proporcionar a sus ciudadanos agua potable de buena calidad". Asunto N° 673, 2000 SOL. Véase también el fallo N° 36/98, de 1° de abril de 1998, del Tribunal Belga de Arbitraje.

³⁵ Véanse la Observación general N° 15, párrs. 21 y 22, y el documento E/CN.4/2002/58.

³⁶ CICR, *Water in armed conflict*. ICRC Publications, noviembre de 1994.

³⁷ Declaración de entendimiento adjunta a la Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación (1997), documento de la Asamblea General A/51/869 y Corr. 1 (11 de abril de 1997).

los 250 ríos de la Tierra que fluyen a través de fronteras internacionales suministran agua a más del 40% de la población mundial y algunos son objeto de litigios importantes.

B. Ejemplos concretos de la relación existente entre el agua y el derecho a la alimentación

Níger

44. El Níger es un extenso país del Sahel, sin salida al mar, habitado por pueblos de añeja civilización, entre ellos los songhai, los djerma, los hausas, los tuareg y los peul. Casi todo el territorio, con una superficie de 1.200.000 km², está formado por extensiones desérticas o semiáridas y solamente un 3% es tierra de cultivo. Su antigua riqueza se basaba en el dominio del comercio transahariano, pero en la actualidad el Níger ocupa el segundo lugar entre los países más pobres del mundo³⁸. La inseguridad alimentaria, el hambre y la malnutrición son males ampliamente difundidos y esta situación se debe en gran parte a la falta de agua en las regiones rurales³⁹. Además de las sequías frecuentes y de la aridez del clima, uno de los obstáculos que se oponen al establecimiento efectivo del derecho a la alimentación en el Níger es la falta de acceso a los recursos hídricos, tanto para el riego como para el consumo. La población, formada en su mayor parte por agricultores o por pastores residentes en las zonas rurales, sobrevive gracias al cultivo de mijo que sólo es posible durante la estación de las lluvias y que no puede mantenerse más allá de los períodos de sequía. Ahora bien, si se administraran mejor los recursos existentes, los habitantes estarían en condiciones de producir alimentos, tanto mijo como frutas, legumbres y hortalizas, que permitirían aminorar marcadamente el hambre y la malnutrición. A pesar de la aridez del terreno, el Níger cuenta con recursos importantes, entre ellos el río Níger, más de mil lagunas temporales y aguas subterráneas accesibles. El Gobierno del Níger ha procurado con denuedo desarrollar el sistema de riego y los cultivos durante las épocas de sequía. Sin embargo, no se han reunido medios suficientes para realizar grandes inversiones y construir un sistema de riego en pequeña escala, que mejoraría fundamentalmente la seguridad alimentaria de los habitantes más pobres. Se han desplegado esfuerzos intensos para promover los riegos en pequeña escala y construir pozos en algunas aldeas, pero será necesario intensificar estos esfuerzos si se quiere garantizar la seguridad alimentaria (aunque es necesario también analizar todos los riesgos inherentes a los métodos de la agricultura de regadío, teniendo en cuenta los posibles peligros; véase más adelante el caso de Bangladesh).

45. Para una alimentación sana es indispensable consumir agua potable en condiciones higiénicas. Ahora bien, en las regiones más urbanizadas del Níger en las que se dispone de agua corriente, persisten condiciones peligrosas porque no se aplican normas rigurosas en materia de salubridad del agua potable. Se ha señalado a la atención del Relator Especial el caso del trágico envenenamiento, después de beber agua del grifo, de centenares de niños en Tibiri, a 720 km de Niamey. Se ha comprobado que, como consecuencia del envenenamiento, 425 niños padecen de malformaciones óseas graves que causan deformidades horribles y efectos de parálisis. Los niños enfermos quedan discapacitados para siempre y todos sus movimientos son dolorosos. Estos efectos se deben a las cantidades extremadamente elevadas de fluoruros contenidas en el

³⁸ PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 2002*.

³⁹ Véase el documento E/CN.4/2002/58/Add.1.

agua suministrada desde 1984 por la empresa nacional abastecedora, la Société nigérienne des eaux (SNE). Se ha dicho que el agua suministrada contiene de 4,77 a 6,6 miligramos de fluoruro por litro, cantidad muy superior al máximo de 1,5 miligramos por litro recomendado por la OMS. La Association nigérienne des droits de l'homme, junto con la Federación Internacional de Asociaciones de Derechos Humanos, ha elaborado un informe impresionante y tiene el propósito de reclamar de la SNE justicia e indemnización para los niños⁴⁰. La asociación nigeriana ha hecho público también que pedirá una investigación sobre este caso.

Bangladesh

46. Bangladesh es un país extremadamente fértil, situado en el extenso delta aluvial formado en la intersección de los tres mayores ríos asiáticos. En un territorio de 144.000 km² viven 134 millones de habitantes, de los que más de 47 millones (el 35%) están insuficientemente alimentados⁴¹. En Bangladesh la inseguridad alimentaria y la malnutrición se deben en gran parte a la pobreza y a la falta de acceso a los recursos. Sin embargo, la seguridad alimentaria está mejorando como resultado de los denodados esfuerzos desplegados por los poderes públicos; desde 1996 Bangladesh se basta a sí mismo con su producción de alimentos (cereales). Se han conseguido también progresos considerables en cuanto a mejorar el acceso al agua en todo el país, gracias a la labor realizada por las autoridades, los organismos de las Naciones Unidas y la sociedad civil. En las regiones rurales se han excavado millones de pequeños pozos que dan a muchos millones de personas acceso al agua, tanto para el consumo personal como para el riego. Los progresos son considerables: el consumo de agua potable de origen subterráneo, en lugar del agua embalsada en la superficie, ha reducido considerablemente la frecuencia de las enfermedades transmitidas por el agua, entre ellas la diarrea que era una de las principales causas de muerte prematura, en especial de niños pequeños y de recién nacidos. Disponer de un mayor caudal de agua para el riego ha intensificado la seguridad alimentaria pues ha hecho posible el laboreo fuera de la temporada de las lluvias y ha aumentado de modo significativo la productividad.

47. Con todo, se ha planteado al mismo tiempo un nuevo problema de dimensiones trágicas. Al construir los pozos no se preveía el planteamiento del terrible problema de la contaminación de las aguas subterráneas por el arsénico. Se ha analizado el agua de muchos de los pozos de las aldeas y se ha observado que había sido contaminada por el arsénico. Miles de personas sufren ya de los efectos del envenenamiento por el arsénico, que es una horrible enfermedad que se difunde por el organismo durante períodos de cinco a diez años, destruye poco a poco los órganos internos y es causa de cáncer. Se cree que el arsénico se encuentra en los minerales acarreados por los grandes ríos desde la cordillera del Himalaya y otras cuencas fluviales hasta el terreno llano del delta; la concentración de arsénico es elevada en comparación con otras regiones. Si bien es difícil determinar los factores responsables de esta tragedia porque los riesgos se desconocían con anterioridad, en la actualidad lo que urge es adoptar rápidamente medidas para atenuar los efectos. Esta labor debe tender, como providencia inicial e inmediata, a reducir la dependencia respecto del agua subterránea, por ejemplo, mediante la construcción de pequeñas cisternas familiares que recogen el agua de lluvia destinada al consumo personal. Será

⁴⁰ FIDH, Droit à l'eau potable au Niger, 2002, en www.fidh.org.

⁴¹ PNUD, *op. cit.*

posible adoptar las medidas apropiadas, porque Bangladesh es un país donde llueve mucho y hay un acceso fácil a las aguas superficiales; sin embargo, las autoridades habrán de actuar de modo inmediato y con una enérgica voluntad política. El Gobierno de Bangladesh tiene plena conciencia de este problema y, en colaboración con otros agentes, está poniendo en práctica medidas decisivas y eficaces.

48. Otro problema que se ha de abordar con urgencia, y que pone nuevamente de manifiesto la relación evidente que existe entre la alimentación y el agua, es el planteado por la posible transmisión de arsénico a la cadena alimentaria. Se ha demostrado en algunos estudios que, si se utiliza agua contaminada por el arsénico para el riego de plantaciones destinadas a la obtención de frutas, legumbres y hortalizas, se corre el riesgo de que el arsénico infecte los alimentos producidos⁴². Son necesarios otros estudios amplios y detallados para determinar si ello es cierto.

49. Otra cuestión importante que se plantea en Bangladesh es el aprovechamiento compartido de las aguas de los ríos que atraviesan el país. Bangladesh es víctima frecuente de las inundaciones subsiguientes al deshielo en las regiones de la India, Nepal y Bután situadas en la zona del Himalaya; Bangladesh es un país que tiene grandes necesidades de agua, en particular para la agricultura productora de alimentos. Por consiguiente, es menester que los países situados en la parte superior de las cuencas concierten con Bangladesh acuerdos sobre un reparto equitativo de los recursos, reconozcan los efectos devastadores de las inundaciones en la parte inferior de las cuencas, y atribuyan prioridad al suministro de agua potable y del agua necesaria para la producción de alimentos⁴³.

Brasil

50. El Brasil es una de las democracias más dinámicas, complejas y progresistas del mundo. Ocupa el décimo lugar entre las principales economías mundiales y es uno de los mayores exportadores de alimentos. Con todo, según datos oficiales, de una población total de 168 millones de habitantes, 22 millones siguen viviendo por debajo del umbral de la pobreza extrema, es decir, que no pueden comprar alimentos suficientes para comer todos los días⁴⁴. El Presidente de la República recientemente elegido, Luiz Ignacio Lula da Silva, ha declarado que la lucha contra el hambre será la actividad prioritaria de su mandato. La inseguridad alimentaria se debe principalmente a la pobreza y a la falta de acceso a los recursos y de control sobre éstos⁴⁵. Durante su estancia, se señaló en particular a la atención del Relator Especial el caso de la región semiárida de Juazeiro en el Estado de Bahía. En esta región la seguridad alimentaria está también en peligro a causa de la falta de acceso al agua; en efecto, las familias

⁴² Véase el documento E/CN.4/2003/54/Add.2.

⁴³ *Ibíd.*

⁴⁴ *A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano a Alimentação no Brasil: Documento elaborado para a visita o Brasil do Relator Especial da Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas sobre Direito a Alimentação.*

⁴⁵ Véase el documento E/CN.4/2003/54/Add.1.

pobres dependen como único recurso del agua de lluvia durante cuatro meses al año. La Iglesia y organizaciones de la sociedad civil han adoptado iniciativas importantes para la construcción de un millón de pequeñas cisternas familiares que transformarán las condiciones de vida de los residentes en esta región; se pone así de manifiesto lo que se puede hacer para mejorar el ejercicio del derecho a la alimentación y al agua. Estas cisternas pueden llenarse de 17.000 l de agua durante los cuatro meses de la temporada de lluvias y dan la posibilidad de tener acceso a recursos propios de agua, tratada con cloro, durante los ocho meses restantes del año.

51. Ahora bien, durante su misión, el Relator Especial tuvo noticia con preocupación de informes según los cuales algunos caciques políticos y económicos locales, entre ellos algunos dirigentes municipales, han tratado de prohibir o entorpecer la construcción de cisternas por la sociedad civil. Parece que ello obedece a los esfuerzos desplegados por personas influyentes para limitar y controlar el acceso al agua y consolidar así su propio poderío. En esta región brasileña existen desde hace tiempo relaciones de subordinación social en las que algunos notables locales controlan el acceso al agua aportada periódicamente en camiones y atribuida a cambio de la lealtad política y de los votos de los pobres. El Relator Especial pone de relieve con relación a este caso la necesidad de poner fin a las relaciones de dependencia social y económica que pueden limitar el acceso al agua. Es necesario oponerse con urgencia al empleo del agua y la alimentación como instrumento para mantener el poder y el dominio sobre poblaciones pobres. Las autoridades federales han adoptado medidas enérgicas para luchar contra el caciquismo y dar a las poblaciones locales más poder sobre sus propios recursos.

III. ACUSACIONES DE VIOLACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

52. Según el mandato conferido por la Comisión de Derechos Humanos, se pide, entre otras cosas, al Relator Especial que solicite información sobre todos los aspectos de la realización del derecho a la alimentación, así como sobre la urgente necesidad de erradicar el hambre.

53. De conformidad con su mandato, el Relator Especial ha creado un sistema para acoger y responder a las acusaciones de violación del derecho a la alimentación. Cuando recibe denuncias de violación en algún país, el Relator Especial pide al gobierno correspondiente que investigue las afirmaciones y adopte las medidas necesarias para conseguir reparación y determinar la responsabilidad. Hace mención de las obligaciones del gobierno de conformidad con el derecho internacional y en relación con el derecho a la alimentación y le pide que dé cuenta de las medidas adoptadas. Sin embargo, los Estados siguientes no han dado la respuesta debida y, por consiguiente, el Relator Especial reproduce ahora las denuncias a fin de obtenerla.

Zimbabwe

54. El 11 de julio de 2002 el Relator Especial se dirigió por escrito al Gobierno de Zimbabwe en relación con el hambre existente en el país y con las denuncias de violación del derecho a la alimentación. Acerca de la situación de hambre, el Relator Especial había recibido de las ONG y de organizaciones internacionales denuncias según las cuales las medidas de los poderes públicos contribuían al empeoramiento de la situación alimentaria; concretamente, en algunas regiones el socorro en forma de alimentos se distribuía con carácter prioritario a partidarios del Gobierno. El Relator Especial pidió al Gobierno que facilitara informaciones suplementarias

sobre estas acusaciones. Le recordó que tenía la obligación de respetar el derecho a la alimentación y puso de relieve el principio de que la alimentación no se debía utilizar nunca como instrumento de presión política o económica.

Myanmar

55. El 4 de octubre de 2002 el Relator Especial envió al Gobierno de Myanmar una comunicación suya y del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en el país. Se habían recibido de ONG denuncias acerca de la violación del derecho a la alimentación. En estas denuncias se describen actos destinados a entorpecer el acceso a la alimentación, entre ellos el reasentamiento forzado de poblaciones civiles, la limitación de la libertad de circulación y el recurso persistente al trabajo forzado a pesar de los importantes esfuerzos desplegados por las autoridades para poner en vigor disposiciones legislativas que prohíben esta práctica. Según las denuncias recibidas, fuerzas del ejército habían confiscado y destruido productos agrícolas, alimentos almacenados y ganado. Se había obligado además a agricultores a vender sus reservas de arroz a las autoridades a precios muy inferiores a los cotizados en el mercado. El Relator Especial recordó al Gobierno que tenía la obligación de respetar y proteger el derecho a la alimentación.

Territorios palestinos ocupados

56. El 20 de agosto de 2002, el Relator Especial envió al Gobierno de Israel una comunicación relativa a los informes sobre el alza acelerada de los índices de malnutrición en los territorios palestinos ocupados, alza debida a posibles violaciones del derecho a la alimentación. En un documento conjunto de ONG palestinas, israelíes e internacionales se había hecho mención de un empeoramiento de la malnutrición, en particular de los niños palestinos. Según una evaluación reciente comunicada a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional por la entidad Care International, se ha observado un aumento del número de los niños víctimas de malnutrición; un 22,5% de los niños de menos de 5 años sufren de malnutrición aguda (un 9,3%) o de malnutrición crónica (un 13,2%)⁴⁶. En una resolución reciente de la Asamblea Mundial de la Salud se hace también referencia al deterioro experimentado por la situación sanitaria (WHA55.2). Las denuncias se refieren a la intensificación de las medidas de cierre de vías de comunicación, toque de queda y estado de sitio por parte de las autoridades israelíes de ocupación desde septiembre de 2000 y a la invasión y reocupación de las zonas palestinas desde marzo y abril de 2002. Estas políticas se han adoptado en respuesta a agresiones contra soldados, colonos y civiles israelíes. Lo cierto es que estas políticas han tenido como consecuencia una violación general del derecho de la población palestina a la alimentación y al agua. Se afirma que las restricciones limitativas de la circulación deniegan el acceso a la alimentación, al agua y al trabajo e incrementan la malnutrición y la pobreza. Se mencionan también casos de supresión deliberada de las fuentes de alimentación y agua necesarias para la supervivencia de la población civil, entre ellas la destrucción de terrenos y cultivos agrícolas, de albercas, de pozos para la extracción de agua subterránea y de sistemas de riego y se ha indicado también que las medidas de cierre de vías de comunicación y de estado de sitio han hecho imposible el suministro de ayuda alimentaria y de socorros en casos de urgencia. El Relator Especial recibió además, el 29 de noviembre de 2002, un llamamiento

⁴⁶ www.usaid.gov/wbg/report_1htm.

urgente de la misma agrupación de ONG palestinas, israelíes e internacionales que dan cuenta de un mayor empeoramiento de la situación. El Relator Especial ha recordado al Gobierno de Israel que, de conformidad con las normas humanitarias, tiene la obligación de respetar el derecho a la alimentación, que es un derecho humano.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

57. En el discurso que pronunció ante la Asamblea General el 4 de noviembre de 2002, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos se refirió a las normas y principios del derecho internacional en materia humanitaria:

"La verdadera fuerza de estas normas estriba en el hecho de que protegen a los más desvalidos y obligan a los más poderosos. Nadie se encuentra en una posición tan elevada que le sitúe más allá de su aplicación. Nadie se encuentra en una posición tan baja que le sitúe más allá de su protección.

Así pues, las normas básicas que protegen nuestros derechos se aplican a todos los Estados y a todos los movimientos políticos, a todos los ejércitos regulares y a todos los grupos armados irregulares, a todas las instituciones públicas y a todas las entidades privadas, a todos los grupos y a todos los individuos."⁴⁷

58. La fuerza del derecho internacional radica en el hecho de que establece normas y exige responsabilidades. Estas normas y estas responsabilidades existen también en los casos de hambre y malnutrición. En el mundo actual, la persistencia del hambre no es ni inevitable ni aceptable. Padeecer hambre no es un azar del destino; es obra del hombre. Es el resultado de una acción o de una omisión contrarias al derecho a la alimentación. Por consiguiente, ha llegado el momento de actuar con eficacia. Ha llegado el momento de reconocer que el derecho a la alimentación es un derecho humano y que es necesario luchar contra el hambre.

59. En la Cumbre Mundial de la Alimentación: cinco años después se puso de manifiesto que hasta el momento se han adoptado pocas medidas para conseguir el objetivo, enunciado en 1996, de reducir en la mitad para 2015 el número de las víctimas de hambre. Un pequeño progreso conseguido en la Cumbre fue el reconocimiento por los gobiernos del "derecho a la alimentación" y la decisión de comenzar la elaboración de directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación. Este derecho es un concepto complementario del concepto de "seguridad alimentaria" porque hace de la lucha contra el hambre y la malnutrición una obligación jurídica, y no meramente una posibilidad o preferencia gubernamental. El Relator Especial recomienda que las deliberaciones destinadas a elaborar directrices voluntarias internacionales sobre el derecho a la alimentación se conviertan en un debate práctico sobre la mejor manera de hacer efectivo el derecho a la alimentación.

⁴⁷ Discurso de Sergio Vieira de Mello, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 4 de noviembre de 2002.

60. Otro hecho importante ocurrido recientemente en el plano internacional ha sido un nuevo progreso de la protección jurídica del derecho al agua. La nueva Observación general N° 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales marca un avance significativo de la definición del derecho al agua y de las obligaciones consiguientes. El Relator Especial celebra que en la observación general se haya reconocido que son elementos fundamentales del derecho a la alimentación el derecho al agua potable y al agua de riego en favor de las personas desvalidas que sólo disponen de los alimentos que ellas mismas producen.

61. El Relator Especial hace las recomendaciones siguientes:

- a) Que se elaboren las directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación para dar impulso a la aplicación efectiva de este derecho. Las directrices deberán basarse, sin criterio limitativo, en la interpretación jurídica autorizada del derecho a la alimentación expuesta en la Observación general N° 12. Se pondrán de relieve las obligaciones de los Estados en el plano nacional y en el extranacional, así como las de los agentes no estatales. Las directrices deberán versar sobre las diversas cuestiones inherentes al derecho a la alimentación, entre ellas una alimentación adecuada, el acceso al agua y la lucha contra el hambre en relación con la mujer y en casos de urgencia y se insistirá también en las obligaciones en situaciones de conflicto armado con referencia a los principios del derecho humanitario internacional. Se crearán mecanismos de seguimiento, exigencia de responsabilidades y reparación apropiada de las violaciones del derecho a la alimentación. Las directrices deberán elaborarse de común acuerdo con la participación indispensable de los órganos de las Naciones Unidas que se ocupan de los derechos humanos, así como de las ONG.
- b) Que la Observación general N° 15 sobre el derecho al agua sea objeto de amplia difusión y examen para que se comprendan mejor el derecho al agua y las obligaciones consiguientes de respeto, protección y garantía de este derecho (a fin de facilitar y consolidar su efectividad). Se reconocerá también la estrecha vinculación existente entre el derecho a la alimentación y el derecho al agua teniendo en cuenta que las violaciones del derecho a la alimentación guardan relación en muchos casos con los problemas que plantea la falta de acceso al agua o el dominio sobre los recursos de agua.
- c) Que no haya tolerancia para la violación del derecho a la alimentación. Los poderes públicos tomarán las medidas que sean necesarias para cumplir con sus obligaciones de conformidad con el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, entre ellas la de respetar, proteger y garantizar el derecho humano a la alimentación, según se define en la Observación general N° 12 relativa a este derecho, elaborada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El Relator Especial insta a los gobiernos a dar respuesta a las denuncias que ha recibido.
- d) Que los gobiernos adopten medidas urgentes para cumplir el compromiso contraído en la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996, de reducir a la mitad para 2015 el número de víctimas del hambre. Sabemos que un niño de menos de 10 años de edad muere cada siete segundos como consecuencia del hambre o de una enfermedad

relacionada con el hambre. El tiempo que pasa no es una entidad abstracta. Pasa el tiempo como pasa la vida.

- e) Por último, que los poderes públicos enuncien el derecho a la alimentación en la legislación nacional para el debido cumplimiento de sus obligaciones internacionales, definan una estrategia nacional que haga efectivo el derecho a la alimentación y adopten todas las medidas necesarias, entre ellas las que exijan la buena gobernanza y la estabilidad macroeconómica, para contribuir a la lucha contra el hambre y la malnutrición en el territorio nacional. Como dijo Rousseau, "*Entre le faible et le fort, c'est la liberté qui opprime et c'est la loi qui libère*"⁴⁸. Se habrá eliminado el hambre cuando el derecho a la alimentación sea efectivo en el plano nacional y en el internacional.

⁴⁸ Jean-Jacques Rousseau, *Le Contrat social*, 1762.