



El derecho a la alimentación adecuada en casos de emergencia



El derecho a la alimentación adecuada en casos de emergencia

Lorenzo Cotula
Margaret Vidar

para el
Servicio de Derecho para el Desarrollo
Oficina Jurídica de la FAO

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en esta publicación son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la FAO.

E-ISBN 978-92-5-304885-4 (PDF)

Todos los derechos reservados. La FAO fomenta la reproducción y difusión del material contenido en este producto informativo. Su uso para fines no comerciales se autorizará de forma gratuita previa solicitud. La reproducción para la reventa u otros fines comerciales, incluidos fines educativos, podría estar sujeta a pago de tarifas. Las solicitudes de autorización para reproducir o difundir material de cuyos derechos de autor sea titular la FAO y toda consulta relativa a derechos y licencias deberán dirigirse por correo electrónico a: copyright@fao.org, o por escrito al Jefe de la Subdivisión de Políticas y Apoyo en materia de Publicaciones, Oficina de Intercambio de Conocimientos, Investigación y Extensión, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Roma (Italia).

PREFACIO

El derecho a una alimentación adecuada ha sido afirmado por más de cincuenta años en los tratados y declaraciones internacionales, y ha recibido mayor atención después de que la Cumbre Mundial de la Alimentación pidió aclarar su contenido normativo (Objetivo 7.4 del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación). Desde entonces, una cantidad sustancial de trabajo conceptual ha sido emprendido por la FAO, por otras entidades, organismos y programas del sistema de las Naciones Unidas (en particular, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación), y por otros actores fuera de este sistema. Este trabajo ha conllevado a un mejor entendimiento del derecho a la alimentación y de sus implicaciones.

El “derecho de toda persona a tener acceso a una alimentación sana y nutricional” fue recientemente reafirmado por la Declaración de la “Alianza Internacional contra el Hambre” adoptada por la Cumbre Mundial de la Alimentación: cinco años después, la cual también invitó al Consejo de la FAO a establecer un Grupo de trabajo intergubernamental para elaborar directrices voluntarias en la realización de ese derecho. La FAO, en colaboración con órganos, organismos y programas pertinentes de las Naciones Unidas, está asistiendo al Grupo de trabajo intergubernamental en sus actividades.

Este estudio fue emprendido por la Oficina Jurídica de la FAO dentro del contexto más amplio de sus actividades para aclarar el contenido de la normativa del derecho a una alimentación adecuada. En particular, se basa en el Estudio Legislativo No. 68 de 1999, *Extractos de Instrumentos y Declaraciones Internacionales y Regionales y de Otros Textos Revestidos de Autoridad sobre el Derecho a la Alimentación*, y que contiene fragmentos de una amplia gama de instrumentos internacionales y regionales relacionados con el derecho a una alimentación adecuada. El propósito de este estudio es aclarar el significado del derecho a una alimentación adecuada, específicamente en situaciones de emergencia, incluyendo tanto los desastres naturales como aquellos provocados por el hombre.

El estudio identifica y analiza los principios, reglas y estándares del derecho internacional relacionados con el derecho a la alimentación en casos de

emergencia. De esta manera, recurre a varias ramas del derecho internacional, incluyendo aquellas de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, del refugiado, económico y del medioambiente. Este enfoque holístico, que abarca los organismos del derecho internacional que a menudo son tratados aisladamente, sigue la filosofía del Estudio Legislativo No. 68 y es una de las contribuciones importantes del estudio. También hace referencia a algunos principios y estándares consagrados en códigos de conducta reconocidos internacionalmente, que no son jurídicamente vinculantes ni hacen parte del derecho internacional.

El estudio analiza las obligaciones y las responsabilidades de los Estados, particularmente aquellos afectados por desastres naturales o provocados por el hombre, y de los actores no estatales para realizar el derecho a la alimentación adecuada, y evalúa los principios y estándares aplicados a la alimentación y a los programas de ayuda de alimentos.

El público hacia el cual va dirigido es principalmente el de los profesionales e investigadores jurídicos que trabajan en el campo de los derechos humanos y del derecho humanitario. El estudio también puede ser de interés para los profesionales involucrados en la capacitación y la macro planeación, y puede servir como un recurso útil para las guías y los materiales orientados hacia el campo de la capacitación.

El estudio fue preparado por Lorenzo Cotula, Oficial Jurídico Consultor de la FAO, y Margret Vidar. Los autores de este estudio han pedido y recibido consejos y comentarios de una variedad de colegas dentro de la FAO sobre su estructura y sus contenidos en varias etapas del proceso y de otras organizaciones internacionales, a quienes la Oficina Jurídica extiende su gratitud.

Lawrence Christy
Jefe, Servicio de Derecho para el Desarrollo
Oficina Jurídica

Índice general

PREFACIO	iii
SIGLAS	viii
INTRODUCCIÓN	ix
I. EL DERECHO Y LOS PRINCIPIOS PERTINENTES	1
1.1. Complementariedad entre las diferentes ramas del derecho	2
1.2. El derecho internacional sobre los derechos humanos	2
1.2.1. Información general	2
1.2.2. Ratificación de las lagunas y el derecho consuetudinario	4
1.2.3. Cláusulas de limitación y derogación	5
1.2.4. Documentos de las instituciones de derechos humanos	6
1.3. El derecho internacional humanitario	7
1.4. Derecho penal internacional	10
1.5. El Derecho internacional del refugiado y los principios que rigen los desplazamientos internos	11
1.6. Derecho internacional del medio ambiente	13
1.7. Derecho económico internacional	13
1.8. Otros instrumentos internacionales	15
1.9. Resoluciones de las Naciones Unidas	17
1.10. Conferencias internacionales	18
1.11. Códigos de Conducta adoptados por las ONG y las agencias humanitarias	19
II. OBLIGACIÓN DE RESPETAR, PROTEGER Y CUMPLIR EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA EN CASOS DE EMERGENCIA	22
2.1. El contenido de la normativa del derecho a una alimentación adecuada	23

2.2.	Obligaciones de los Estados y de las entidades no estatales	25
2.2.1.	La responsabilidad primaria de los Estados afectados y el papel de la cooperación internacional ..	25
2.2.2.	La realización progresiva y las obligaciones inmediatas	26
2.2.3.	Obligación de respetar	28
2.2.4.	Obligación de proteger	32
2.2.5.	Obligación de facilitar	33
2.2.6.	Obligación de proveer	34
2.2.7.	Entidades no estatales	38
2.3.	Obligaciones relacionadas con la asistencia humanitaria	39
2.3.1.	El principio de consentimiento del Estado	39
2.3.2.	Límites para negar el consentimiento	39
2.3.3.	Obligaciones sucesivas al consentimiento del Estado	42
2.4.	Implementar el derecho a la alimentación adecuada en casos de emergencia	44
2.4.1.	Tribunales nacionales	44
2.4.2.	Instituciones internacionales de los derechos humanos	45
2.4.3.	Derecho internacional humanitario	49
2.4.4.	Responsabilidad penal individual	50
2.4.5.	Intervención del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas	51
III.	PRINCIPIOS Y NORMAS RELACIONADOS CON LA ALIMENTACIÓN Y CON LA AYUDA ALIMENTARIA	53
3.1.	Introducción	54
3.2.	Imparcialidad y no discriminación	56
3.2.1.	Definiciones	56
3.2.2.	La imparcialidad y la no discriminación en el derecho internacional	56
3.2.3.	La aplicación de la imparcialidad y de la no discriminación en los programas de alimentación y los relacionados con la ayuda alimentaria	58
3.3.	Protección y asistencia especial para los grupos vulnerables	59
3.4.	Género	62

3.5. La ayuda en casos de emergencia y las preocupaciones a largo plazo	64
3.6. Participación	66
3.7. Preocupaciones medioambientales	68
3.7.1. El impacto medioambiental de las crisis humanitarias	68
3.7.2. La protección del medio ambiente en los conflictos armados	69
3.7.3. Los problemas del medio ambiente y los principios relacionados con la alimentación y la ayuda alimentaria	70
3.8. Estándares de adecuación	73
CONCLUSIÓN	79
BIBLIOGRAFIA	83

SIGLAS

AC 3	Artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra
CAA	Convenio sobre la Ayuda Alimentaria
CADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica)
CAT	Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes
CDB	Convenio sobre la Diversidad Biológica
CDESC	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño
CEDAW	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
CEDH	Convención europea para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales
CERD	Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CIPF	Convención Internacional de Protección Fitosanitaria
Comisión del Codex Alimentarius	Comisión FAO/OMS del Codex Alimentarius
CPI	Corte Penal Internacional
CSNU	Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas
DUDH	Declaración Universal de Derechos Humanos
ECOSOC	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
OIE	Organización Mundial de Sanidad Animal
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OUA	Organización de la Unidad Africana (actualmente Unión Africana [UA])
PA I o II	Protocolo Adicional I o II de los Convenios de Ginebra
PDI	Personas desplazadas internamente
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

INTRODUCCIÓN

Este estudio analiza el contenido normativo del derecho a una alimentación adecuada en situaciones de emergencia, evaluando las disposiciones de la legislación sobre los derechos humanos, así como los de otras ramas pertinentes del derecho internacional, incluyendo el derecho internacional humanitario, el derecho internacional del refugiado, el derecho internacional criminal, el derecho económico y el derecho del medio ambiente.

De acuerdo con la legislación internacional de los derechos humanos, todo ser humano tiene derecho a una alimentación adecuada. En palabras del Comité sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, esto significa que todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene derecho al acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a los medios para obtenerla (Observación general 12, 1999). Cada Estado tiene la obligación legal de tomar medidas para realizar progresivamente este derecho, en forma individual y a través de la ayuda y la cooperación internacional, y a utilizar el máximo de sus recursos disponibles. Al ser un derecho humano fundamental, el derecho a la alimentación adecuada se aplica en las situaciones de emergencia. Éstas se definen aquí como las situaciones causadas tanto por los desastres naturales (sequías, inundaciones, huracanes, terremotos, etc.) como las provocadas por el hombre (conflictos armados internacionales e internos).

En los conflictos armados, la protección reconocida por la ley de los derechos humanos se complementa con aquella del derecho internacional humanitario, que consiste principalmente en los cuatro Convenios de Ginebra del año 1949 y los dos Protocolos Adicionales del año 1977. Muchas de las estipulaciones del derecho internacional humanitario tienen como objetivo asegurar que a las personas o grupos de personas que no toman parte en las hostilidades (o que ya no lo hacen) no se les niegue la alimentación o su acceso a ésta, al estipular ciertas conductas (por ejemplo, con respecto a permitir y facilitar el acceso de entidades humanitarias) y prohibir ciertos comportamientos (por ejemplo, usar el hambre como un arma de guerra). Las violaciones graves de estas normas son crímenes que se castigan por el derecho internacional.

Es más, otras ramas del derecho internacional (el derecho del refugiado, el derecho económico, el derecho del medio ambiente) contienen normas que

son pertinentes para el derecho a una alimentación adecuada en las situaciones de desastres naturales o de aquellos provocados por el hombre. Por ejemplo, el derecho económico internacional contiene normas sobre la ayuda alimentaria, tanto dentro del marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC) como dentro de los acuerdos internacionales para los productos básicos, como el Convenio sobre la Ayuda Alimentaria (CAA). Además, nuevos estándares alimenticios son desarrollados y armonizados por la Comisión FAO/OMS del Codex Alimentarius.

El estudio también se refiere a los principios y estándares representados en códigos de conducta no vinculantes reconocidos internacionalmente. Aunque no hacen parte del derecho internacional, se mencionan aquí porque pueden proporcionar aclaraciones sobre la interpretación y la aplicación del derecho a una alimentación adecuada en situaciones de emergencia.

Dado su enfoque en situaciones de emergencia, y la importancia de la ayuda en estos contextos, el estudio trata en profundidad la alimentación y la ayuda relacionada con ésta. Esta última se refiere a las formas de asistencia humanitaria que directamente son instrumentos para producir alimentos (particularmente en lo relacionado con la provisión de insumos agrícolas, por ejemplo, semillas). De cualquier manera, se debe recordar que el derecho a una alimentación adecuada en sí no se centra sólo en la ayuda, ya que lo deben lograr esencialmente los mismos titulares de derechos a través de sus actividades tanto económicas como de otra índole.

El estudio utiliza el marco analítico que clasifica las obligaciones relacionadas con el derecho a una alimentación adecuada en obligaciones de respetar, de proteger y de cumplir. Aunque esta clasificación ha sido elaborada en relación con las obligaciones del Estado de acuerdo con la ley de los derechos humanos, proporciona un marco útil para analizar también los principios, reglas y normas consagrados en órganos del derecho.

El estudio está organizado en tres capítulos. El primero identifica y revisa los principios pertinentes, las reglas y las normas. El segundo evalúa las obligaciones de los Estados y de los actores no estatales para la realización del derecho a la alimentación adecuada en situaciones de emergencia. El tercer capítulo analiza los principios y normas aplicables a los programas alimenticios y los relacionados con la ayuda alimentaria.

I

EL DERECHO Y LOS PRINCIPIOS PERTINENTES

Contenidos

1.1.	Complementariedad entre las diferentes ramas del derecho	2
1.2.	El derecho internacional sobre los derechos humanos	2
1.2.1.	Información general	2
1.2.2.	Ratificación de las lagunas y el derecho consuetudinario	4
1.2.3.	Cláusulas de limitación y derogación	5
1.2.4.	Documentos de las instituciones de derechos humanos	6
1.3.	El derecho internacional humanitario	7
1.4.	Derecho penal internacional	10
1.5.	El Derecho internacional del refugiado y los principios que rigen los desplazamientos internos	11
1.6.	Derecho internacional del medio ambiente	13
1.7.	Derecho económico internacional	13
1.8.	Otros instrumentos internacionales	15
1.9.	Resoluciones de las Naciones Unidas	17
1.10.	Conferencias internacionales	18
1.11.	Códigos de Conducta adoptados por las ONG y las agencias humanitarias	19

1.1 Complementariedad entre las diferentes ramas del derecho

Varias ramas del derecho internacional contienen normas que son pertinentes para el derecho a la alimentación adecuada en situaciones de emergencia: la ley sobre los derechos humanos, el derecho humanitario, el derecho del refugiado, el derecho penal, el derecho económico y el derecho del medio ambiente. Todas las normas de estos diferentes campos del derecho deben ser tomadas en cuenta para la construcción del contenido normativo del derecho a una alimentación adecuada. Los estudios sobre el derecho a la alimentación adecuada están a menudo limitados por las previsiones de la ley sobre los derechos humanos directamente relacionadas con este derecho, ya que los operadores humanitarios frecuentemente se remiten sólo al derecho internacional humanitario. Sin embargo, para consolidar el respeto, la protección y el cumplimiento del derecho a la alimentación adecuada en situaciones de emergencia es necesario un planteamiento integral. Este capítulo examina las ramas pertinentes del derecho internacional, analiza en qué medida son válidas en las situaciones de emergencia, y explora su complementariedad.

Por otra parte, los principios relacionados con el derecho a la alimentación adecuada y/o relacionados con la ayuda alimentaria se detallan en los códigos de conducta internacionales elaborados por las organizaciones internacionales y las no gubernamentales. Estos principios no son jurídicamente vinculantes ni constituyen parte del derecho internacional. Sin embargo, en este capítulo se hace referencia a ellos ya que pueden proporcionar aclaraciones en la interpretación del derecho a una alimentación adecuada y/o en el diseño e implementación de los programas de ayuda alimentaria.

1.2. El derecho internacional sobre los derechos humanos

1.2.1. Información general

El derecho sobre los derechos humanos es la rama del derecho internacional que afirma los derechos y las libertades universales a los cuales todos los seres humanos tienen derecho. Los titulares de derechos son individuos o grupos que poseen ciertos derechos (por ejemplo, a la vida, a la salud, a la educación, etc.) y protecciones (por ejemplo, a la no discriminación, a no ser sujetos a tortura, etc.). Para cada derecho existe un deber correspondiente de respetarlo, protegerlo y hacerlo cumplir. Los portadores de deberes son todos los Estados

obligados por la ley de los derechos humanos. Esta ley se basa en el derecho consuetudinario internacional y en los tratados internacionales, así como en los instrumentos del derecho indicativo.

La Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, contiene una lista de los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales. A pesar de que la Declaración no es un tratado jurídicamente vinculante, se puede argumentar que contiene una interpretación respetada de los Artículos 55 y 56 de la Carta de las Naciones Unidas, la cual sí es un tratado vinculante para todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas. Además, al menos algunas de sus previsiones se han convertido en derecho internacional consuetudinario.

Los derechos humanos están reconocidos también en los tratados internacionales, que son vinculantes para los Estados que los han ratificado: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD), la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (CAT), y la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN).

Por otra parte, los derechos humanos están protegidos por tratados y organismos regionales. En Europa, la Convención europea para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (CEDH) y sus Protocolos, y la Carta Social Europea; en África, la Carta Banjul sobre los Derechos Humanos y los Derechos de las Personas; en el continente americano, la Convención Americana sobre los Derechos Humanos (CADH), llamada también Pacto de San José de Costa Rica, y el Protocolo Adicional para la Convención Americana sobre los Derechos Humanos en el Área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (llamado Protocolo de San Salvador).

Varios tratados e instrumentos sobre los derechos humanos reconocen el derecho a una alimentación adecuada, a saber: la DUDH (art. 25); el PIDESC (art. 11 (1)); la CEDAW (art. 12(2)); la CDN (art. 24(2)(c) y 27); y a nivel

regional, el Protocolo de San salvador (art. 12). Por otra parte, el Artículo 11(2) del PIDESC garantiza el derecho a no padecer hambre, es decir, el derecho al consumo mínimo nutricional que asegure la supervivencia (sin la “adecuación” estándar que implica el derecho a una alimentación adecuada).

Además, ya que todos los derechos humanos están interrelacionados y son interdependientes, la completa realización del derecho a una alimentación adecuada está entrelazada con la realización de otros derechos (incluyendo por ejemplo, la salud y la educación). Así, la investigación ha mostrado que los países que garantizan la libertad de pensamiento y expresión son menos propensos a experiencias de hambruna, debido a la presión que ejerce sobre el gobierno la existencia de la libertad de prensa¹. Sin embargo, debido a las limitaciones de tiempo y espacio, este estudio se enfoca solamente en las normas que se relacionan directamente con el derecho a una alimentación adecuada.

1.2.2. Ratificación de las lagunas y el derecho consuetudinario

Los tratados para los derechos humanos no están ratificados por todos los Estados. Como, por ejemplo, el PIDCP, que a partir de julio del 2002, ha sido ratificado por 148 Estados, y el PIDESC por 145. Sin embargo, es ampliamente aceptado que algunos derechos humanos fundamentales sean reconocidos, totalmente o en parte, en virtud del derecho consuetudinario internacional y por consiguiente son vinculantes para todos los Estados, independientemente de si han ratificado los tratados sobre los derechos humanos.

Que un derecho humano esté o no protegido por el derecho consuetudinario se ha de evaluar caso por caso, con respecto a cada derecho o aspecto de éste. El análisis debe ser llevado a cabo sobre la base práctica del Estado y del *opinion juris* (es decir, la convicción de que una conducta constituye una obligación jurídica para el derecho internacional), a medida que emerge a nivel nacional e internacional. La prohibición de la esclavitud, el genocidio y la tortura son ejemplos de normas del derecho consuetudinario.

1 Jean Drèze y Amartya Sen, 1989, *Hunger and Public Action*, Oxford, Clarendon Press. Podría ser interesante emprender una investigación y un análisis adicional sobre este tema, con particular consideración a la sequía del año 2000 en el Cuerno del África (donde los procesos de democratización fueron puestos en marcha en varios Estados).

Puede argumentarse que el derecho a una alimentación adecuada, al menos en su forma básica del derecho a no padecer hambre, es parte del derecho consuetudinario internacional. Ciertamente, en esa forma básica, el derecho a la alimentación está directamente relacionado con el derecho a la vida, que es uno de los derechos humanos más ampliamente reconocido. Por otra parte, las disposiciones del derecho internacional humanitario que son pertinentes al derecho a no padecer hambre, así como la prohibición del uso del hambre como método de guerra, son ampliamente reconocidas como parte del derecho consuetudinario internacional (ver más adelante la sección 1.3).

1.2.3. Cláusulas de limitación y derogación

La ley de los derechos humanos se aplica en estados de paz y de guerra, en períodos normales, así como en casos de emergencia. Sin embargo, existen previsiones en los instrumentos de la ley de los derechos humanos que: (a) limitan el alcance de los derechos humanos que están protegidos; y (b) mantienen la suspensión o la derogación de ciertos derechos en tiempos de emergencias públicas.

Las cláusulas de limitación permiten legalmente a los Estados restringir el libre ejercicio de los derechos humanos con el fin de proteger la salud pública, la seguridad pública y la moral, restablecer el orden, y proteger los derechos y las libertades fundamentales de los demás. Ejemplos de tales disposiciones son el Artículo 29 (2) de la DUDH y los Artículos 12(3), 18(3), 21 y 22(2) del PIDCP.

En cuanto al derecho a una alimentación adecuada, el PIDESC contiene un cláusula general de limitación, mediante la cual los Estados Partes pueden someter los derechos establecidos por el Pacto “solamente a las limitaciones determinadas por la ley en la medida en que pueden ser compatibles con la naturaleza de estos derechos y únicamente en el propósito de promover el bienestar general de una sociedad democrática” (art. 4). Estos requerimientos (determinación por la ley, compatibilidad con la naturaleza de los derechos, propósito de promover el bienestar general) condicionan y limitan las restricciones en los derechos económicos, sociales y culturales.

Las cláusulas de derogación permiten a los Estados suspender algunos derechos en situaciones estrictamente determinadas, en particular en

situaciones de emergencia pública. Por ejemplo, el Artículo 4(1) del PIDCP expone: “En tiempos de emergencia pública que amenace la vida y la existencia de la Nación que está proclamada oficialmente, los Estados que hacen parte al presente Pacto pueden tomar medidas que deroguen sus obligaciones contraídas en virtud del presente Pacto, en la medida estrictamente requerida por las exigencias de la situación, previniendo que tales medidas no sean incompatibles con sus obligaciones para con el derecho internacional y no involucren la discriminación fundada únicamente en aspectos de raza, color, sexo, idioma, religión y origen social”. Normas similares están contenidas en la Convención Americana (art. 27(1)) y en la Convención Europea. Sin embargo, todos estos tratados contienen derechos que no pueden ser derogados ni siquiera en situaciones de emergencia (los llamados “derechos absolutos”, art. 4(2) del PIDCP, art. 27(2) de la Convención Americana y art. 15(2) de la Convención Europea). En virtud de todos estos instrumentos, el derecho a la vida no puede ser derogado.

El PIDESC no contiene ninguna cláusula explícita de derogación. El derecho a la alimentación, en su forma básica de derecho a no padecer hambre, está directamente relacionado con el derecho inderogable a la vida, y no puede ser suspendido en situaciones de emergencia. En cuanto a la norma de “adecuación”, se debe recordar que los derechos económicos, sociales y culturales deben ser realizados “progresivamente” y “hasta el máximo de (los) recursos disponibles” del Estado; por lo tanto, puede argumentarse que en situaciones de emergencia se pueda justificar una derogación de la norma de adecuación.

1.2.4. Documentos de las instituciones de derechos humanos

Las instituciones de derechos humanos para el derecho a una alimentación adecuada, en particular, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), monitorean la implementación de los derechos humanos que están protegidos dentro del derecho internacional. Además, adoptan “Observaciones Generales” sobre la interpretación de las previsiones de los tratados. Aunque no son vinculantes por sí mismas, estas Observaciones Generales constituyen la interpretación de los organismos de las Naciones Unidas institucionalmente responsables de monitorear la aplicación de un tratado, y de hecho, gozan de una autoridad específica. Particularmente pertinentes para el derecho a la alimentación adecuada son las Observaciones

Generales del CDESC 12 (“El derecho a la alimentación adecuada”) y 3 (“La naturaleza de las obligaciones de los Estados Partes”)².

1.3. El derecho internacional humanitario

El derecho internacional humanitario es la rama del derecho internacional que gobierna los conflictos armados y otras situaciones relacionadas (como la ocupación). Su propósito es proteger a las personas o las propiedades que están o puedan estar afectadas por un conflicto armado y limitar los derechos de las partes que en un conflicto utilizan medios y métodos de guerra de su elección. El derecho humanitario solamente se aplica en las situaciones de conflictos armados y no en otras situaciones de emergencia (por ejemplo, en los desastres naturales).

Las principales fuentes del derecho internacional humanitario son los cuatro Convenios de Ginebra del año 1949 y los dos Protocolos Adicionales del año 1977³. Teniendo en cuenta la ratificación casi universal de los Convenios de Ginebra, es ampliamente aceptado que las previsiones de estos tratados hayan adquirido la condición de derecho internacional consuetudinario y son, por consiguiente, vinculantes para todos los Estados independientemente de la ratificación de sus tratados. Efectivamente, en su Informe Anual del año 1993, el Secretario General de las Naciones Unidas declaró que “la parte del derecho internacional convencional que sin lugar a dudas hace parte del derecho internacional consuetudinario es el derecho que se aplica a los conflictos

2 Comité sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), Observación General 12, *El Derecho a la alimentación adecuada*, del 12 de mayo de 1999, E/C.12/1999/5; Comité sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), Observación General 3, *La naturaleza de las obligaciones de los Estados Partes*, del 14 de diciembre de 1990.

3 Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña (I Convenio de Ginebra); Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar (II Convenio de Ginebra); Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra (III Convenio de Ginebra); Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra (IV Convenio de Ginebra); Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I) y Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II).

armados, el cual está respaldado por los cuatro Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 [...]»⁴. Por otra parte, la ratificación de los dos Protocolos Adicionales de 1977 es menos universal, y debe evaluarse caso por caso si sus previsiones constituyen normas del derecho consuetudinario.

Aunque el derecho internacional humanitario no está formulado para proteger los derechos humanos, es un instrumento para realizar el derecho a una alimentación adecuada prohibiendo ciertos comportamientos tales como el uso de la hambruna en civiles como método de guerra (PA I, art. 54, y PA II, art. 14), y regulando las actividades de asistencia humanitaria, incluyendo los programas alimenticios y los relacionados con la ayuda alimentaria (PA II, art. 18; PA I, art. 70; Cuarto Convenio de Ginebra, art. 59, etc.).

El derecho internacional humanitario se aplica tanto en conflictos armados internacionales (los cuatro Convenios de Ginebra, el Protocolo Adicional I) como en los conflictos armados internos (el Artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra, en común con el Protocolo Adicional II). Sin embargo, existe una relación inversa entre los grados de aplicación del derecho internacional humanitario y el derecho internacional sobre los derechos humanos en situaciones de emergencias que no trascienden a conflictos armados, dentro de los conflictos armados internos y los conflictos armados internacionales.

En situaciones de disturbios y tensiones internas (tales como amotinamientos, actos de violencia aislados o esporádicos y otros de naturaleza similar que no alcanzan el nivel de un conflicto armado) o en desastres naturales, el derecho internacional humanitario no se aplica. La ley sobre los derechos humanos se aplica, sin someterse a más limitaciones posibles.

En los conflictos armados no internacionales, se debe hacer una distinción entre el concepto de los conflictos según el Artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra (Artículo 3 común) y los conflictos dentro del Protocolo Adicional II. En ambos casos, el derecho internacional humanitario se aplica automáticamente cada vez que un conflicto se desata, sin que sea necesaria alguna declaración formal.

4 Informe S/25704, del 3 de mayo de 1993, párrafo 35.

El Artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra se aplica en todas las situaciones de conflictos armados que no son de carácter internacional que ocurren dentro del territorio de una Alta Parte Contrayente, incluyendo tanto a los conflictos entre las fuerzas del gobierno y los grupos armados disidentes o de otro tipo, como los llamados “conflictos anárquicos” (es decir, los conflictos entre grupos armados dentro del contexto de la descomposición del Estado⁵). El Artículo 3 común es vinculante no solamente para lo Estados ratificantes sino también para todos los grupos armados que combate dentro de su territorio (“... cada Parte en el conflicto estará vinculada...”, art. 3(1)).

El Protocolo Adicional II tiene requisitos de aplicación más rigurosos que el Artículo 3 común:

- El conflicto debe ser entre un Estado y grupos disidentes u otros grupos armados organizados;
- Los grupos disidentes u otros grupos armados organizados deben controlar una parte pertinente (aunque no cuantificada) del territorio del Estado;
- Los grupos disidentes u otros grupos armados organizados deben estar bajo “un comando responsable”, y ser capaces de llevar a cabo “operaciones militares continuas y conjuntas” e implementar las previsiones del Protocolo (art. 1(1)).

Una vez estos requerimientos se cumplen, el Protocolo Adicional II y el Artículo 3 común se aplican acumulativamente.

En conflictos armados internos, (tanto dentro del Artículo 3 común como dentro el Protocolo Adicional I), la ley sobre los derechos humanos se aplica, sujeta siempre a limitaciones y derogaciones; sin embargo, el derecho a la vida y el derecho a no padecer hambre, entre otros, no son derogables.

Los conflictos armados internacionales son conflictos librados entre las fuerzas armadas de dos o más Estados. En estas situaciones, se aplican los cuatro Convenios de Ginebra y el Protocolo Adicional I. “Los Convenios también se aplicarían para todos los casos de ocupación parcial o total del territorio de una Alta Parte Contrayente, incluso si dicha ocupación no encuentra

5 Ver por ejemplo el conflicto entre las milicias rivales en Somalia en la década de 1990.

ninguna resistencia armada” (Artículo general 2(2))⁶. En los conflictos armados internacionales, la ley sobre los derechos humanos se aplica sujeta a las limitaciones y a las suspensiones previstas por la ley sobre los derechos humanos, sin embargo, el derecho a la vida y el derecho a no padecer hambre, entre otros, no pueden ser derogados.

En algunos casos, los elementos tanto de los conflictos armados internos como los de los conflictos armados internacionales se combinan, como en el caso de los conflictos internos donde las fuerzas armadas de uno o más Estados extranjeros intervienen⁷. Estos casos son extremadamente complejos y la aplicación de las normas que rigen los conflictos armados entre las partes involucradas de un gobierno internacional y no internacional puede ser establecida dependiendo de las circunstancias de cada caso en particular.

1.4. Derecho penal internacional

El derecho internacional contiene normas que establecen la responsabilidad penal de los individuos por actos u omisiones que constituyen violaciones particularmente graves del derecho internacional. Los crímenes que se castigan incluyen genocidios, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra. La negación de la alimentación o del acceso a ésta en circunstancias particularmente graves bien específicas, podría equivaler a uno de estos crímenes (Convención de 1948 para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio y el Estatuto de 1998 de la Corte Penal Internacional – Estatuto CPI – Roma).

6 Dentro del artículo 1(4) del Protocolo Adicional I, los Convenios y los Protocolos también se aplican a las guerras de liberación nacional, es decir, a los “conflictos armados en los cuales las personas están luchando contra el dominio colonial y la ocupación extranjera y contra regímenes racistas en el ejercicio de su derecho de autodeterminación”. La guerra entre Irán e Irak de 1980-1988, la Guerra del Golfo del año 1991, y la reciente Guerra entre Etiopía y Eritrea fueron conflictos armados internacionales. Para la aplicación del derecho humanitario internacional no hay necesidad de una declaración formal de guerra de las Partes, ciertamente, el derecho humanitario se aplica “aunque el estado de guerra no esté reconocido por una de ellas” (Artículo general 2(1) de los cuatro Convenios de Ginebra).

7 Por ejemplo, el conflicto entre Bosnia y Herzegovina de 1992-1995 (donde las fuerzas armadas de la República Federal Yugoslava y de la República de Croacia, intervinieron, aunque en etapas diferentes), y el conflicto en la República Democrática del Congo (donde varios países vecinos intervinieron en el conflicto armado interno).

1.5. El Derecho internacional del refugiado y los principios que rigen los desplazamientos internos

Ya que los desastres causados por el hombre son una de las principales causas que obligan a la gente a abandonar sus hogares, el derecho internacional del refugiado, cuando se puede aplicar, puede contribuir a proteger los derechos humanos, incluyendo el derecho a una alimentación adecuada, en situaciones de emergencia.

A nivel global, la protección de los refugiados está establecida por el Convenio de Ginebra en Relación con el Estado de los Refugiados del año 1951 y por su Protocolo en Relación con el Estado de los Refugiados del año 1967. En el Convenio de 1951, los refugiados son definidos como “cualquier persona que [...] debido al temor bien infundado de ser perseguida por razones de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social o de opinión política particular, está fuera del país de su nacionalidad y es incapaz, o debido a tal temor, es reacia a acogerse a la protección que le ofrece tal país; o cualquier persona que, no teniendo una nacionalidad y estando fuera del país de su antigua residencia habitual como resultado de tales acontecimientos, es incapaz o, debido a tal temor, es reacia a regresar a éste” (art. 1). Por consiguiente, las personas que huyen de un país donde un conflicto armado se está llevando a cabo asumen la calificación de refugiadas solamente cuando estos requerimientos específicos (por ejemplo, la evidencia de una persona con un “temor bien fundado de ser perseguido”) se cumplen.

El Convenio de 1951 no limita la aplicación de sus disposiciones solamente a los refugiados formalmente reconocidos, sino que suministra una base importante para los criterios del tratamiento de quienes buscan asilo (que más tarde pueden ser reconocidos como refugiados).

Los beneficios establecidos dentro de las diversas disposiciones del Convenio de 1951 tienen diferentes niveles de aplicación dependiendo de la naturaleza de estadía o de residencia del refugiado en el país. Si bien algunas disposiciones revelan un tratamiento mínimo para todos los refugiados (por ejemplo, el Artículo 33, sobre no repatriación), otras extienden el tratamiento que disfrutaban los nacionales a los refugiados presentes “dentro” del país (por ejemplo, el Artículo 20, sobre el racionamiento) y a “los refugiados que están legalmente en el territorio” (por ejemplo, el Artículo 23, sobre la ayuda pública).

La protección internacional de los refugiados está también establecida por los instrumentos regionales, tales como la Convención que Gobierna los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África, Convención OUA del año 1969 y la Declaración de Cartagena de 1984 adoptada en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Tales instrumentos regionales amplían la definición de refugiados a las personas que huyen de su país de origen o de su nacionalidad debido a la agresión extranjera, a la dominación extranjera, y a los acontecimientos que disturbaban seriamente el orden público. La Convención OUA incluye también la ocupación, mientras que la Declaración de Cartagena incluye las violaciones masivas de los derechos humanos y los conflictos internos (art. I(2) de la Convención OUA y parágrafo 3 de la Declaración de Cartagena, respectivamente). Aunque la Declaración de Cartagena no es un tratado internacional jurídicamente vinculante, sus disposiciones son ampliamente reconocidas como reflejo del derecho consuetudinario.

A diferencia de los refugiados, las personas desplazadas internamente (PDI), son aquellas personas desplazadas pero que no cruzan una frontera internacional y no disfrutan de un estado jurídico especial dentro del derecho internacional. No obstante, aparte del derecho nacional, las PDI, como civiles, están protegidas por el derecho internacional humanitario en situaciones de conflicto armado y siguen estando protegidas por la ley internacional sobre los derechos humanos. En efecto, la Resolución 1296 del año 2000 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU), “señala que la gran mayoría de las PDI y otros grupos vulnerables en situaciones de conflicto armado son civiles, y como tales, tienen derecho a la protección brindada a los civiles dentro del derecho internacional humanitario existente” (parágrafo 3). En 1998, el Representante de la Secretaría General de las Naciones Unidas sobre las PDI emitió los Principios Rectores en los Desplazamientos Internos⁸. Si bien los principios en sí no son vinculantes jurídicamente, los países los aprovechan (vinculan) al derecho internacional humanitario y a la ley internacional sobre los derechos humanos Ver la Nota Introdutiva a los Principios Rectores sobre los Desplazamientos Internos del Representante de la Secretaría

⁸ El Representante de la Secretaría General de las Naciones Unidas para las Personas Desplazadas Internamente, *Principios Rectores sobre los Desplazamientos Internos*, emitidos en 1998 como un anexo al Informe del Representante para las Personas Desplazadas Internamente (ONU Doc. E/CN.4/1998/53), ONU Doc. E/CN.4/1998/53/Anexo 2.

General de las Naciones Unidas para las Personas Desplazadas Internamente⁹. Algunos de los principios son pertinentes para el derecho a una alimentación adecuada y para la ayuda alimentaria en situaciones de emergencia (principios 1, 3, 4, 10, 18, 24-27, 30, etc.).

1.6. Derecho internacional del medio ambiente

El derecho internacional del medio ambiente es la rama del derecho internacional que está encargada de proteger el medio ambiente. Entre sus principios fundamentales, se establece la integración de la protección del medio ambiente en los procesos del desarrollo (Principio 4 de la Declaración de Río de 1992 sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo; Artículo 14 del Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992; Artículo 4(1) de la Convención Marco sobre el Cambio Climático de 1992; Artículo 12 de la Convención sobre el Derecho de los Usos No Navegables de los Cursos de Aguas Internacionales de 1997; Artículo 206 de la Convención sobre el Derecho a los Mares de 1982; así como numerosos instrumentos regionales). Este estudio explora la pertinencia de estas normas en relación con el diseño y la implementación de los programas alimenticios y los relacionados con la ayuda alimentaria.

1.7. Derecho económico internacional

El derecho económico internacional es la rama del derecho internacional que regula las relaciones económicas entre los Estados, incluyendo el comercio, los flujos financieros y otras actividades económicas. El derecho económico internacional está basado en los tratados, que son vinculantes solamente para los Estados que los han ratificado. Los acuerdos sobre los productos básicos son tratados internacionales que regulan el comercio internacional de productos básicos específicos, tales como el cacao, el café, los cereales, el caucho, el azúcar, etc.

El Convenio Internacional de los Cereales de 1995, contiene el Convenio sobre el Comercio de Cereales de 1995 y el Convenio sobre la Ayuda Alimentaria (CAA) de 1995, que fue renovado posteriormente en 1999 (CAA de 1999).

9 Ver la *Nota Introductiva a los Principios Rectores sobre los Desplazamientos Internos* del Representante de la Secretaría General de las Naciones Unidas para las Personas Desplazadas Internamente.

Al momento de su redacción, el Convenio de 1999 fue ratificado por siete Estados y también por la Comunidad Europea y sus Estados Miembros. Los objetivos del CAA son “contribuir a la seguridad alimentaria en el mundo y mejorar la capacidad de la comunidad internacional para responder a las situaciones de emergencia alimentaria y de otras necesidades alimentarias en los países en vías de desarrollo” (art. I). El CAA contiene compromisos cuantitativos de los Estados de suministrar ayuda alimentaria a los países afectados por desastres y elabora los principios relacionados a la entrega de dicha ayuda.

Además, las normas pertinentes para la ayuda alimentaria están incorporadas en los tratados anexos al Acuerdo para el Establecimiento de la Organización Mundial del Comercio de 1994 (Acuerdo de la OMC). El Acuerdo sobre la Agricultura contiene criterios para distinguir la ayuda alimentaria de los subsidios para las exportaciones agrícolas (que está permitido en un número limitado de circunstancias y está sujeta a compromisos de reducción). Las disposiciones pertinentes están contenidas también en la Decisión sobre medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reforma en los países menos adelantados y en los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios (también anexo al Acuerdo de la OMC).

El Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF), que se adjunta también al Acuerdo de la OMC, hace referencia específica a las directrices y recomendaciones establecidas por otras organizaciones internacionales en el ámbito de la salud y la vida de los seres humanos, las plantas y los animales¹⁰. Tales criterios aplicados internacionalmente se convierten en puntos de referencia para el comercio internacional, mejorando su estado. Los programas alimenticios y los relacionados con la ayuda alimentaria internacional, en lo que respecta a éstas normas, caen bajo el concepto de comercio internacional. El Acuerdo MSF reconoce explícitamente las diferentes fuentes de criterios internacionales en estos campos, los cuales son descritos a continuación en la sección 1.8.

10 *Qué es el Codex Alimentarius*, FAO/OMS, Roma, 2006. Disponible en ftp://ftp.fao.org/codex/Publications/understanding/Understanding_ES.pdf

1.8. Otros instrumentos internacionales

Las disposiciones pertinentes están contenidas también dentro de otros instrumentos internacionales. Las normas y las directrices desarrolladas por organismos internacionalmente reconocidos son también pertinentes para los programas alimenticios y los relacionados con la ayuda alimentaria, en especial, con la ayuda internacional. Éstas no son vinculantes en sí, pero como se mencionó anteriormente en la sección 1.7, algunas son reconocidas en el Acuerdo MSF y así se convierten en normas aceptadas en el comercio internacional. Son consideradas puntos de referencia para las medidas y reglamentos internos y disfrutan separadamente del reconocimiento de los miembros de la entidad que las ha posicionado como normas. En los casos en que no existe una legislación nacional, estas normas podrían ser utilizadas directamente, para garantizar la seguridad de los programas alimenticios y los relacionados con la ayuda alimentaria internacional. Las normas internacionales de mayor pertinencia para los programas alimenticios y los relacionados con la ayuda alimentaria son las siguientes:

En primer lugar, la Comisión FAO/OMA del Codex Alimentarius (Comisión del Codex Alimentarius), que desarrolla normas de seguridad y de calidad alimentaria, incluyendo los aditivos alimenticios, los medicamentos veterinarios, los residuos de plaguicidas y de contaminantes, los métodos de análisis y de toma de muestras y los códigos y directrices de prácticas de higiene.

En segundo lugar, la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE), que fija normas pertinentes para la importación y exportación de animales y productos de origen animal, incluyendo los Códigos Internacionales para la Salud Animal (Décima Edición publicada en el 2001) y los Códigos Internacionales para la Salud Acuática Animal (revisados por última vez en el 2001).

En tercer lugar, la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF), que desarrolla normas fitosanitarias importantes en el control de la introducción y la propagación de las plagas. Las normas así desarrolladas

incluyen aquellas relacionadas con la cuarentena de las plantas, los análisis del riesgo de las plagas, y las medidas de certificación y emergencia¹¹.

Además, el Codex Alimentarius ha establecido también un Código Voluntario de Ética para el Comercio Internacional de los Alimentos, que suministra alguna orientación. Su principal objetivo es detener la exportación de los países y a los exportadores que con el dumping alimentario saturan el mercado internacional con alimentos poco sanos y de baja calidad. También contiene algunas previsiones explícitas para la ayuda alimentaria¹².

Finalmente, la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado de 1994, aplicable al personal de las Naciones Unidas, al personal asociado y a las operaciones de las Naciones Unidas, que contiene disposiciones aplicables a la entrega de los envíos humanitarios, incluyendo la ayuda alimentaria¹³.

11 *Derecho y desarrollo sostenible desde Río: Tendencias legales en el manejo de los recursos naturales y agrícolas*, Estudio Legislativo No. 73 de la FAO, Roma, 2002.

12 *Qué es el Codex Alimentarius*, FAO/OMS, Roma, 2006. Disponible en ftp://ftp.fao.org/codex/Publications/understanding/Understanding_ES.pdf

13 Para los propósitos de la Convención: (a) *Personal de las Naciones Unidas* significa: (i) Personas contratadas o empleadas por la Secretaría General de las Naciones Unidas como miembros de las fuerzas militares, policía o civiles que hacen parte de operaciones de las Naciones Unidas; (ii) Otros oficiales y expertos en la misión de las Naciones Unidas o de sus agencias especializadas [...] que están presentes con la capacidad oficial en el área donde las operaciones de las Naciones Unidas están siendo llevadas a cabo; (b) *Personal Asociado* significa: (i) Personas asignadas por un Gobierno o por una organización intergubernamental con el acuerdo del órgano competente de las Naciones Unidas; (ii) Personas contratadas por la Secretaría General de las Naciones Unidas o por una agencia especializada [...]; (iii) Personas empleadas por una organización o agencia humanitaria no gubernamental bajo un acuerdo con la Secretaría General de las Naciones Unidas o con una agencia especializada [...] para llevar a cabo actividades de apoyo en el cumplimiento del mandato de una operación de las Naciones Unidas; (c) *Operación de las Naciones Unidas* significa una operación establecida por el órgano competente de las Naciones Unidas de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas y llevada a cabo bajo la autoridad y el control de las Naciones Unidas” (art. 1). La Convención ha sido ratificada por 62 Estados, a partir del 21 de agosto de 2002, cuando fue estipulada.

1.9. Resoluciones de las Naciones Unidas

Los principios que se relacionan con la ayuda humanitaria están amparados también en las resoluciones de las Naciones Unidas. Se debe hacer una distinción entre resoluciones vinculantes y no vinculantes. Los instrumentos no vinculantes incluyen las resoluciones adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas (por ejemplo, las Resoluciones 43/131 de 1988, 45/100 de 1990 y 46/182 de 1991) y aquellas adoptadas por el CSNU por fuera del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas (ejemplo, la Resolución 1296 del 2000, que afirma los principios generales relacionados con las crisis humanitarias). Aunque no son legalmente vinculantes, estas resoluciones explican claramente los principios fundamentales seguidos por las instituciones del sistema de Naciones Unidas cuando diseñan y gestionan los programas de ayudas. Además, suministran una orientación en la aplicación de los principios internacionales y pueden indicar las normas de emergencia del derecho consuetudinario internacional. Finalmente, las resoluciones de las Naciones Unidas pueden ser consideradas vinculantes en la Secretaría de las Naciones Unidas, en la medida que al menos las resoluciones sean dirigidas hacia ella.

Las resoluciones vinculantes son aquellas adoptadas por el CSNU bajo el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas (“Acción con Respecto a los Tratados de Paz, Alteraciones de Orden Público, y Actos de Agresión”). En recientes años, el CSNU ha adoptado varias resoluciones del Capítulo VII sobre temas relacionados con la asistencia humanitaria, considerando así las crisis humanitarias y un sinnúmero de violaciones de los derechos humanos como una amenaza para la paz y la seguridad internacional. Esta posibilidad está explícitamente reconocida en la Resolución 1296 del 2000 arriba mencionada, donde el CSNU declaró que “... el acto sistemático, flagrante y generalizado de cometer violaciones del derecho internacional humanitario y del derecho internacional sobre los derechos humanos en situaciones de conflicto armado puede constituir una amenaza para la paz y la seguridad internacional ...”, y reafirmó “su disposición para considerar tales situaciones, y en caso necesario, adoptar las medidas apropiadas”. Las resoluciones del Capítulo VII se refieren usualmente a situaciones específicas de violaciones masivas de los derechos y del derecho humanitario; en este sentido, se enfocan principalmente en restituir el respeto por el derecho internacional en aquellas situaciones (por ejemplo,

haciendo un llamado a los Estados u otros grupos armados para que permitan el acceso de las organizaciones humanitarias), en lugar de formular reglas de aplicación general.

1.10. Conferencias internacionales

Algunas conferencias internacionales han adoptado los documentos que contienen disposiciones pertinentes para el derecho a una alimentación adecuada en situaciones de emergencia. Estos instrumentos no son jurídicamente vinculantes. Sin embargo, expresan las tendencias predominantes en la comunidad internacional y suministran principios y directrices para la acción (derecho indicativo). Las conferencias particularmente pertinentes para el derecho a una alimentación adecuada son:

- La Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición, adoptada por la Conferencia Mundial sobre la Alimentación (Roma 1974) y que afirma el derecho inalienable de cada hombre, mujer y niño a no padecer hambre ni malnutrición (parágrafo 1);
- La Declaración Mundial sobre la Nutrición, aprobada en la Conferencia Internacional sobre la Nutrición (Roma 1992) reconoce que “el acceso a una alimentación nutricionalmente adecuada y segura es un derecho de cada individuo” (parágrafo 1);
- La Declaración de Viena sobre los Derechos Humanos, aprobada en la Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos (Viena, 1993), reafirma el derecho a una alimentación adecuada (parágrafo 31);
- El Programa de Acción de El Cairo, aprobado en la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994), reafirma también el derecho a una alimentación adecuada (principio 2);
- La Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social, aprobada en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1995), incluye los compromisos sobre la eliminación del hambre y la malnutrición (compromisos 1(f) y 2(b));
- La Declaración sobre la Seguridad Alimentaria en el Mundo y Plan de Acción de la Cumbre Mundial de la Alimentación (Roma, 1996), reafirman el derecho a la alimentación adecuada (parágrafo primero de la Declaración) y contienen los compromisos para lograr la

seguridad alimentaria, un compromiso sobre la seguridad alimentaria en situaciones de emergencia (compromiso 5 del Plan de Acción) y un objetivo específico sobre la transparencia y la implementación del derecho a una alimentación adecuada (Objetivo 7.4 del Plan de Acción);

- La Declaración “Alianza Internacional Contra el Hambre”, aprobada por la Cumbre Mundial de la Alimentación: cinco años después (Roma, 2002), reafirma el “derecho de todos y cada uno a tener acceso a una alimentación segura y nutritiva” (tercer párrafo del preámbulo) e invita al Consejo de la FAO a establecer un Grupo de trabajo intergubernamental para elaborar, en un período de 2 años, un conjunto de directrices voluntarias sobre la realización progresiva del derecho a la alimentación adecuada (párrafo 10).

1.11. Códigos de Conducta adoptados por las ONG y las agencias humanitarias

Los principios y normas pertinentes están también representados en códigos de conducta elaborados por las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las agencias humanitarias. Estos documentos no son jurídicamente vinculantes y no hacen parte del derecho internacional. No obstante, se hace referencia a ellos en este estudio ya que pueden proporcionar ideas útiles en la interpretación y en la operatividad de ciertos aspectos del derecho a una alimentación adecuada.

El Código de Conducta de las ONG sobre el Derecho a una Alimentación Adecuada fue propuesto en septiembre del 1997 por tres ONG (la FIAN, la WANHR y el Instituto Internacional Jacques Maritain) y respaldado posteriormente por otras 800 ONG. Se clarifica el contenido de la normativa del derecho a una alimentación adecuada y suministra “principios y reglamentos generales para la implementación nacional e internacional del derecho a una alimentación adecuada” por parte de los Estados y de otros actores pertinentes (preámbulo y Artículo 1).

Además, las ONG y los organismos internacionales han adoptado códigos de conducta relacionados con el diseño y la implementación de las operaciones humanitarias, las cuales se aplican a los programas alimentarios

y a los relacionados con la ayuda alimentaria. Entre los códigos de conducta mayormente reconocidos están:

El Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las ONG de 1994, adoptado en el mismo año por el CICR y por los miembros de las ONG de la Comisté Directivo para la Respuesta Humanitaria (SCHR)¹⁴. La Carta Humanitaria de 1998 y las Normas Mínimas de Respuesta Humanitaria, fueron desarrolladas por el Comité de Manejo del Proyecto Esfera¹⁵.

14 Caritas Internacional, Servicios Católicos de Ayuda, la Federación Internacional de la Cruz Roja y las Sociedades de la Media Luna Roja, Alianza Internacional para Salvar a los Niños, Federación Luterana Mundial, Oxfam, los Consejos de las Iglesias en el Mundo.

15 El Proyecto Esfera es una iniciativa emprendida en 1997 por el SCHR y por Inter-Acción, una coalición de más de 150 ONG radicadas en los Estados Unidos de América, en cooperación con el CICR, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la OCHA, la UNICEF, el PMA, la OMS, la PNUD, VOICE, ICVA, otras ONG y donantes bilaterales. Las normas no son expresadas en términos cuantitativos. Al contrario, cada norma contiene la declaración de los niveles de vida mínimos que se deben alcanzar y los indicadores claves, a saber, “signos” cuantitativos y/o cualitativos que muestran si esos niveles han sido alcanzados. Por ejemplo, la Norma 2 de la Ayuda Nutricional General, relacionada con las Normas Mínimas en Nutrición, establece: “La alimentación que se distribuye debe ser buena, suficiente e inocua, así como adecuada para el consumo humano.” Los indicadores claves para esta norma incluyen la ausencia de enfermedades al nacimiento a causa de la alimentación, la ausencia de quejas por parte de población beneficiaria, la existencia de los controles de calidad, etc.

Cuadro 1 – El Derecho y los principios pertinentes

	Desastres naturales	Tensiones y disturbios internos	Conflictos armados bajo AC3	Conflictos armados bajo PA II	Conflictos armados internacionales
Art. 11 PIDESC	✓	✓	✓	✓	✓
Art. 6 PIDCP	✓	✓	✓	✓	✓
AC 3			✓		
Art. 18 PA II				✓	
Art. 70 PA I					✓
Art. 14 PA II				✓	
Art. 54 PA I					✓
Art. 6 CPI Estatuto	✓	✓	✓	✓	✓
Art. 2 Convención contra el Genocidio	✓	✓	✓	✓	✓
Art. 2 Convención contra el Genocidio	✓	✓	✓	✓	✓
Art. 7 (2) CPI Estatuto	✓	✓	✓	✓	✓
Art. 8(2)(b) (xxv) CPI Estatuto					✓
CSNU Res. 1296 (2000)			✓	✓	✓
Asamblea General ONU Res. 46/182	✓	✓	✓	✓	✓

II

**OBLIGACIÓN DE RESPETAR, PROTEGER Y CUMPLIR
EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA
EN CASOS DE EMERGENCIA**

Contenidos

2.1.	El contenido de la normativa del derecho a una alimentación adecuada	23
2.2.	Obligaciones de los Estados y de las entidades no estatales	25
2.2.1.	La responsabilidad primaria de los Estados afectados y el papel de la cooperación internacional	25
2.2.2.	La realización progresiva y las obligaciones inmediatas	26
2.2.3.	Obligación de respetar	28
2.2.4.	Obligación de proteger	32
2.2.5.	Obligación de facilitar	33
2.2.6.	Obligación de proveer	34
2.2.7.	Entidades no estatales	38
2.3.	Obligaciones relacionadas con la asistencia humanitaria	39
2.3.1.	El principio de consentimiento del Estado	39
2.3.2.	Límites para negar el consentimiento	39
2.3.3.	Obligaciones sucesivas al consentimiento del Estado	42
2.4.	Implementar el derecho a la alimentación adecuada en casos de emergencia	44
2.4.1.	Tribunales nacionales	44
2.4.2.	Instituciones internacionales de los derechos humanos	45
2.4.3.	Derecho internacional humanitario	49
2.4.4.	Responsabilidad penal individual	50
2.4.5.	Intervención del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas	51

2.1. El contenido de la normativa del derecho a una alimentación adecuada

El derecho a una alimentación adecuada es un derecho humano fundamental reconocido por el derecho internacional en varias dimensiones:

- **El derecho a un nivel de vida adecuado, incluyendo la alimentación.** El Artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) expone: “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado con buena salud y bienestar para sí mismo y para su familia, incluyendo la alimentación [...]”. El Artículo 11(1) del PIDESC establece que: “los Estados Parte de este Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí mismo y para su familia, incluyendo la alimentación adecuada [...]”.
- **El derecho a no padecer hambre y el derecho a la vida.** El Artículo 11(2) del PIDESC reconoce “el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre”, es decir, el derecho a por lo menos un consumo nutricional que asegure la supervivencia. Esta previsión debe ser leída junto con aquellas relacionadas con el derecho a la vida (art. 3 de la DUDH; art. 6 del PIDCP; art. 6 de la CDN; art. 2 de la CEDH; art. 4 de la CADH; y el art. 4 de la Carta Africana). A pesar de que existe una interpretación generalizada y limitada del derecho a la vida como la simple garantía de salvaguardar a las personas contra el asesinato arbitrario, el Comité para los Derechos Humanos rechazó tal interpretación restrictiva e invitó a los Estados a adoptar “medidas positivas” para proteger el derecho a la vida en un sentido más amplio incluyendo “medidas para eliminar la malnutrición y las epidemias”¹⁶
- **Los derechos de los niños.** El Artículo 27(1) de la CDN reconoce “el derecho de todos los niños a un nivel de vida adecuado para el buen desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social de cada uno”. Los Estados Partes de este Pacto tienen la obligación de “tomar medidas apropiadas” para ayudar a los padres en el cumplimiento de sus responsabilidades primarias para implementar tal derecho, “en particular con respecto a la nutrición” (art. 27(3)). Además, el Artículo 24(2)(c) de la CDN compromete a los Estados a combatir la malnutrición.

16 Observación General 6 del Comité para los Derechos Humanos, del 30 de abril de 1982, Documento ONU A/37/40(1982), párrafo 5.

- **Los derechos de las mujeres.** Bajo el Artículo 12(2) de la CEDAW, los Estados tienen que asegurarle a las mujeres “una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia”.
- **Privación de la alimentación y de los medios de subsistencia.** El Artículo 1(2) del PIDCP y del PIDESC expone que “bajo ninguna circunstancia un pueblo puede ser privado de sus propios medios de subsistencia”.
- **La alimentación como un instrumento de presión política y económica.** Este aspecto del derecho a la alimentación adecuada es solamente abordado en los instrumentos no vinculantes. La Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y la Declaración de Viena sobre los Derechos Humanos expone que “la alimentación no debe ser usada como un instrumento de presión política ni económica” (parágrafo 7 y parágrafo 31, respectivamente). El mismo principio fue ratificado en la Declaración de la “Alianza Internacional Contra el hambre” adoptada por la Cumbre Mundial de la Alimentación: cinco años después (parágrafo 4 del preámbulo) y en varias resoluciones de la Comisión de los Derechos Humanos (preámbulo de las Resoluciones 1997/8, 1998/23, 1999/24, 2000/10, 2001/25 y 2002/25).

En su Observación General 12, el CDESC aclaró que “el derecho a una alimentación adecuada es realizado cuando cada hombre, mujer y niño, solo o en comunidad con otros, tiene siempre el acceso físico y económico a una alimentación adecuada o a otros medios para procurársela” (parágrafo 6). De acuerdo con la Observación General, la realización del derecho a una alimentación adecuada requiere:

- “De la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficiente para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, libres de sustancias dañinas, y culturalmente aceptables” (parágrafo 8); y
- La “accesibilidad” a la alimentación adecuada, incluye tanto la accesibilidad económica (“medios financieros personales o familiares destinados a la adquisición de alimentos para una alimentación adecuada que debe ser de un nivel tal que no se vea amenazada o comprometida la satisfacción de otras necesidades básicas”), como la accesibilidad física (es decir, el acceso físico a una alimentación

adecuada para todos, incluidas las personas y grupos vulnerables, tales como lactantes, niños pequeños, ancianos, discapacitados físicamente, etc.) (parágrafos 8 y 13)¹⁷.

Se debe hacer una distinción entre el derecho a una alimentación adecuada y el derecho a no padecer hambre. El derecho a no padecer hambre asegura un consumo mínimo nutricional al día y lo indispensable para la supervivencia de una persona. El derecho a una alimentación adecuada va más allá de no padecer hambre al incluir también un estándar de “adecuada” (en términos de calidad, de cantidad y de aceptación cultural).

2.2. Obligaciones de los Estados y de las entidades no estatales

2.2.1. La responsabilidad primaria de los Estados afectados y el papel de la cooperación internacional

Dentro del derecho internacional sobre los derechos humanos, los Estados son los portadores de deberes y, junto con otros grupos armados, están obligados por las normas del derecho internacional humanitario. Cada Estado tiene la responsabilidad primaria de velar por las víctimas de las emergencias naturales u ocasionadas por el hombre que ocurren en su territorio (véase en las Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas 43/131, segundo párrafo del preámbulo; 45/100, tercer párrafo del preámbulo; y 46/182, párrafo 4 del Anexo I). Varias normas del derecho internacional, en particular del derecho internacional humanitario, crean también obligaciones para las entidades no estatales (véase la sección 2.2.7, a continuación).

La cooperación internacional juega también su papel complementando los esfuerzos de los Estados afectados directamente por los desastres naturales u ocasionados por el hombre. El Artículo 2(1) del PIDESC explica claramente la obligación de los Estados “a tomar medidas, *individualmente y*

17 Así como para el aspecto de la accesibilidad, la Observación General se basa en la literatura económica señalando que el hambre no es causado solamente por el abastecimiento global insuficiente de los alimentos (es decir, la disponibilidad), sino también por la falta de “derechos” que les permitan a las personas procurarse el alimento disponible; Jean Drèze y Amartya Sen, *Hunger and Public Action*, Oxford, Clarendon Press, 1989.

a través de la asistencia y la cooperación humanitaria, [...] con miras a conseguir progresivamente la completa realización de los derechos reconocidos por el [...] Pacto” (sin cursivo en el original). Una norma similar está contenida en el Artículo 11(2) del Pacto con respecto al derecho específico de no padecer hambre, a efecto que los Estados deberán tomar medidas individualmente y a través de la cooperación internacional. La noción de cooperación internacional, sin embargo, puede ser calificada por lo expresado en el párrafo 1 del Artículo 11, el cual establece que los Estados Parte tomarán medidas apropiadas para asegurar la realización del derecho a un nivel de vida adecuado, “reconociendo para este efecto *la importancia esencial de la cooperación internacional* basada en el libre consentimiento” (sin cursivo en el original). La existencia de una obligación jurídicamente vinculante que prevé la ayuda internacional alimentaria no es ampliamente reconocida por los Estados, aunque algunos países donantes consideran un deber moral llevarla a cabo. En particular, los Estados se pueden resistir a la idea de que tienen una obligación específica que podrá ser aplicada en casos específicos por el país que está requiriendo la ayuda alimentaria. Sin embargo, el papel complementario de la comunidad internacional está bien establecido y fue enfatizado también por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 46/182 (párrafos 4 y 5).

De acuerdo con el derecho internacional, los Estados tienen obligaciones tanto “progresivas” como inmediatas de realizar el derecho a una alimentación adecuada. Las obligaciones del Estado pueden ser clasificadas en tres categorías: La obligación de respetar, la obligación de proteger y la obligación de cumplir. A su vez, la obligación de cumplir incluye una obligación de facilitar y una obligación de suministrar. Esta clasificación ha sido respaldada por el CDESC en su Observación General 12, así como por un gran grupo de eruditos. Puede proporcionar un marco analítico útil que considere las obligaciones de todas las ramas pertinentes del derecho internacional y por consiguiente será estudiado en este análisis.

2.2.2. La realización progresiva y las obligaciones inmediatas

De acuerdo con el PIDESC, los Estados tienen la obligación fundamental de “tomar medidas [...] con miras a conseguir *progresivamente* la completa realización de los derechos” (art. 2(1), sin cursivo en el original). Este concepto fue aclarado por el CDESC en su Observación General 3:

“el concepto de realización progresiva constituye el reconocimiento del hecho de que la completa realización de todos los derechos económicos, sociales y culturales no podrá lograrse en un período corto de tiempo [...]. Sin embargo, el hecho de que el Pacto reconozca su realización a través del tiempo, es decir, progresivamente, no debe ser malinterpretado como una privación del contenido del significado de tal obligación [...El Pacto...] impone la obligación de avanzar hacia la plena realización de su objetivo de manera tan continuada, ágil y efectiva como sea posible. Además, todas las medidas deliberadamente regresivas en ese aspecto podrían requerir la consideración más cuidadosa y necesitarían ser justificadas completamente por la totalidad de los derechos en referencia previstos en el Pacto y dentro del contexto del aprovechamiento pleno de los recursos máximos disponibles” (parágrafo 9).

Es más, algunas obligaciones de los Estados bajo el Pacto son de efecto inmediato, a saber:

- La obligación de no discriminación en el ejercicio y en el disfrute de todos los derechos reconocidos en el Pacto, incluyendo el derecho a la alimentación adecuada (PIDESC, arts. 2(2) y 3);
- Los Estados tienen la obligación de implementar el derecho a la alimentación adecuada “hasta el máximo de [sus] recursos disponibles” (PIDESC, art. 2(1)); en este sentido, el Pacto limita el criterio de los Estados en la asignación de sus recursos, dirigiéndolos para que den la debida prioridad a la realización de los derechos reconocidos en él;
- La obligación de luchar por la completa realización del derecho a la alimentación adecuada “con todos los medios apropiados” (PIDESC, art. 2(1)); por lo tanto, aunque los Estados tengan un amplio criterio en la decisión de las medidas a tomar, se ha establecido un estándar de “apropiación”, el cual puede ser utilizado por el CDESC cuando se estén revisando las medidas adoptadas por los Estados Parte (Véase Observación General 3, parágrafo 4).

De conformidad con el Pacto, un Estado viola sus obligaciones si “no garantiza, al menos, la satisfacción del nivel mínimo esencial requerido para no padecer hambre”, si se comprueba que este fracaso se debe a la negligencia de parte suya más que a la incapacidad ligada a la carencia de recursos (Observación General 12, parágrafo 17; cfr. también del Observación General 3, parágrafo 10).

2.2.3. Obligación de respetar

La obligación de respetar requiere que los Estados no tomen ninguna medida que pudiera impedir a las personas tener acceso a una alimentación adecuada. En efecto, el derecho a una alimentación adecuada es realizado principalmente por los mismos titulares de derecho a través de sus actividades, tanto económicas como de otra índole. Los Estados tienen el deber que no obstaculizar injustificadamente el ejercicio (legítimo) de estas actividades. Esta obligación de respetar, que se deriva de la legislación para los derechos humanos, se aplica tanto en las situaciones de emergencia causadas por desastres naturales como en aquellas ocasionadas por el hombre. En conflictos armados, las disposiciones previstas en el derecho internacional humanitario prohíben hacer padecer hambre a los civiles como un método de guerra. Es más, la privación intencional de los alimentos constituye en ciertas circunstancias un crimen que se castiga por el derecho penal internacional (genocidios, crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra). Algunos temas de interés particular relacionados con la obligación de respetar son examinados con más detalle a continuación.

Hacer padecer hambre deliberadamente a los civiles

En conflictos armados internacionales, “Hacer padecer hambre a los civiles como método de guerra está prohibido” (PA I, art. 54(1)). Una de las partes del conflicto no puede “atacar, destruir, retirar o inutilizar los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, tales como alimentos, áreas agrícolas para la producción de éstos, semillas, ganado, instalaciones y depósitos de agua potable y suministros para los trabajos de riego, con el propósito específico de negar valiosos medios de sustento para la población civil o para la Parte adversaria, sea cual sea el motivo, hacer padecer hambre a los civiles y provocar su desplazamiento, o por cualquier otro motivo” (PA I, art. 54(2)). Los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil “no serán convertidos en objetos de represalias” (PA I, art. 54(4)).

En cuanto a los conflictos armados internos, el Artículo 14 del Protocolo Adicional II prohíbe el padecimiento del hambre de civiles como método de guerra, utilizando una redacción similar a aquella del Artículo 54 del Protocolo Adicional I. El Protocolo Adicional II es vinculante tanto para los Estados como para los grupos armados.

Es importante notar que para considerar que haya una violación a la prohibición de utilizar el padecimiento de hambre como un método de guerra no es necesario que dicho padecimiento sea llevado hasta la muerte de la población; una violación ocurre cada vez que una parte de un conflicto está “causando deliberadamente el padecimiento de hambre a la población, en particular por la privación de sus fuentes o suministros de alimento”¹⁸.

Atacar, destruir, retirar o inutilizar los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil está prohibido solamente cuando son llevados a cabo con el “propósito específico”, es decir, con toda la intención de privar a la población civil de su acceso a los alimentos o a los medios para su producción. Esta intención puede ser difícil de probar. Sin embargo, se puede deducir no sólo de la declaración explícita de quien ataca, sino también de las circunstancias basadas en los hechos del ataque (ejemplo, los esfuerzos de parte de quien ataca para distinguir entre objetivos civiles y militares, permiso por parte de quien ataca para que las caravanas de ayuda lleguen hasta la población afectada, etc.). Para bloquear este “propósito específico”, los Protocolos permiten embargos, por ejemplo, medidas dirigidas a “privar al adversario de los suministros necesarios para llevar a cabo las hostilidades y no hacer padecer hambre a los civiles”¹⁹.

El hacer padecer hambre a los civiles como método de guerra en conflictos internacionales armados, “incluyendo el impedimento deliberado de los suministros de ayuda de conformidad con los Convenios de Ginebra”, y “causar deliberadamente un gran sufrimiento [...] que no se justifica como una necesidad militar y realizarlo de modo ilícito y arbitrario” constituyen crímenes de guerra y graves violaciones del derecho internacional humanitario (Estatuto CPI, art. 8(2)(b)(xxv), y el Cuarto Convenio de Ginebra, art. 147, respectivamente).

Hacer padecer hambre deliberadamente, sea en guerra o en paz, puede constituir también un genocidio o un crimen contra la humanidad, de acuerdo con el derecho penal internacional. El genocidio se define como “infligir deliberadamente a un grupo [de ciudadanos, étnico,

18 Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), *Comentario de los Protocolos Adicionales del 8 de junio de 1977 a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949*, Ginebra- Dordrecht, 1987, parágrafo 2089.

19 *Ibidem*, párrafos 2093-2095.

racial o religioso] condiciones de vida calculadas para provocar su destrucción física total o parcial” (Convención contra el Genocidio, art. 2, y el Estatuto CPI, art. 6(c)); lo que también puede tomar la forma de negación del acceso a los alimentos para un grupo afectado por un desastre natural o de otro tipo²⁰. Los crímenes de lesa humanidad se definen como ataques generalizados o sistemáticos contra la población civil llevados a cabo con pleno conocimiento; el crimen de lesa humanidad conocido como exterminio “incluye el hecho de infligir intencionalmente las condiciones de vida, entre otras cosas, la privación del acceso a los alimentos y a las medicinas, con el firme propósito de provocar la destrucción de una parte de la población” (Estatuto CPI, arts. 7(1)(b) y 7(2)(b)). Cabe señalar que un “ataque generalizado o sistemático” puede ser cometido tanto en tiempos de paz como en tiempos de guerra.

En situaciones de emergencia donde el derecho internacional humanitario no se aplica (como en el caso de los desastres naturales), o cuando las acciones no constituyen genocidio o crímenes contra la humanidad, el padecimiento deliberado de hambre de civiles está siempre prohibido por el derecho internacional para los derechos humanos. Esto se deriva de varias disposiciones de los tratados, en particular de aquellas relacionadas con el derecho a una alimentación adecuada y con el derecho a la vida. Además, se puede argumentar que nunca hubo intención de que la protección reconocida por los Estados para su propia población (de acuerdo con el derecho internacional para los derechos humanos) fuera menor que aquella reconocida para la población de los Estados enemigos (de acuerdo con el derecho internacional humanitario).

Impedir el acceso a la ayuda alimentaria

Otro aspecto de la obligación de respetar está relacionado con el acceso a la ayuda humanitaria, incluyendo la alimentación y la ayuda alimentaria. El derecho internacional humanitario impone a las partes participantes en un conflicto armado las obligaciones de no entorpecer el paso de los envíos humanitarios para las poblaciones afectadas, y de proteger los suministros, el equipo y el personal humanitario. Estas obligaciones son analizadas con más detalle más adelante (en la sección 2.3).

20 *Ibidem*, parágrafo 2097.

La obligación de respetar y las circunstancias específicas reguladas por el derecho internacional humanitario

El derecho internacional humanitario contiene también disposiciones para garantizar que categorías específicas de personas no estén privadas de su acceso a la alimentación. En cuanto a los prisioneros de guerra, por ejemplo, el Tercer Convenio de Ginebra requiere que los efectos y los objetos utilizados para la alimentación permanezcan en posesión de los prisioneros (art. 18) y que a los prisioneros se les permita recibir envíos individuales o colectivos que contengan, entre otros, alimentos (art. 72). Durante una ocupación, el Cuarto Convenio de Ginebra limita el secuestro de los alimentos disponibles en el territorio ocupado por parte de la fuerza ocupante (art.55), y establece que, salvo en excepciones estrictas, a las personas protegidas en los territorios ocupados se les debe permitir recibir envíos de ayudas individuales destinados a ellas (art. 62). En casos de reclusión, la reducción de las raciones alimenticias como medida disciplinaria está prohibida, y a los internos se les debe permitir recibir envíos individuales o colectivos que contengan alimentos (Cuarto Convenio de Ginebra, arts. 100 y 108).

Obligación de respetar y las minas terrestres

Así como los campos minados no pueden ser utilizados para producir alimentos, las minas terrestres son, entre otras cosas, el mayor obstáculo para la producción agrícola y la seguridad alimentaria. Además, las minas pueden impedir la entrega de asistencia humanitaria, incluyendo la ayuda alimentaria. En este sentido, el uso de minas puede conllevar a una violación de la obligación de respetar.

La utilización, almacenamiento, producción y traslado de minas antipersonales están prohibidos por la Convención de Otawa de 1997 sobre la Prohibición de la Utilización, Almacenamiento, Producción y Traslado de Minas Antipersonales y sobre su Poder de Destrucción (art.1 (1)). Además, el despliegue de minas terrestres en “áreas agrícolas utilizadas para la producción de alimentos”, en “instalaciones y abastecedores de agua potable” y en “obras de riego e irrigación” con el “propósito específico de privar del beneficio de este medio de sustento para la población civil”, constituye una violación de la prohibición de destruir o inutilizar “los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil” consagrada en el Artículo 54 del Protocolo Adicional I y en el Artículo 14 del Protocolo Adicional II.

Obligación de respetar y las sanciones económicas

La obligación de respetar tiene también implicaciones en la conducta de un Estado que afecta el derecho a la alimentación adecuada de los individuos localizados dentro del territorio de otros Estados, en particular aquella relacionada con la imposición de las sanciones económicas. Este tema ha sido abordado por el CDESC en su Observación General 8²¹, y está fuera del alcance de este estudio.

2.2.4. Obligación de proteger

La obligación de proteger exige que las medidas adoptadas por un Estado para asegurar que terceras partes (tales como individuos, grupos armados, empresas, etc.) no priven a los titulares de derecho de su acceso a una alimentación adecuada. En virtud de la obligación de proteger, el Estado podría ser considerado responsable por violaciones del derecho a una alimentación adecuada cometidas por actores no estatales. Efectivamente, varios juicios e informes emitidos por organismos internacionales de los derechos humanos (aunque con respecto a otros derechos humanos diferentes al derecho a la alimentación adecuada) consideran a los Estados responsables “a causa de la falta de la debida diligencia para prevenir la violación [cometida por actores no estatales] o para responder por ella”²². Específicamente con respecto al derecho a una alimentación adecuada, el CDESC pone entre los ejemplos de violaciones la “falta para regular las actividades de los individuos o de grupos con el fin de evitar que violen el

21 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), Observación General 8, *Relación entre las sanciones económicas y el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales*, del 5 de diciembre de 1997, E/C.12/1997/8.

22 Ver en Corte Interamericana para los Derechos Humanos, *Velásquez Rodríguez v. Honduras*, 29 de julio de 1988, Serie C, No. 4, parágrafo 172. El caso involucra la “desaparición” de una persona. La Corte encontró violaciones de los artículos 1, 4, 5 y 7 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos. También se puede ver en Comité para los Derechos Humanos, *Delgado Páez v. Colombia* (Comunicación 195/1985), Documento ONU A/45/40, en Informe del Comité para los Derechos Humanos Año 1990, Volumen II. El caso implica amenazas a una persona. El Comité encontró una violación del artículo 9 del PIDCP (derecho a la seguridad) debido a que “el Estado Parte no ha tomado, o ha sido incapaz de tomar, medidas apropiadas para asegurar al Sr. Delgado el derecho a la seguridad de su persona” (pág. 43). Además, ver en la Corte Europea de los Derechos Humanos, *Osman v. Reino Unido*, 28 de octubre de 1998, Informes 1998-VIII, en particular el parágrafo 115, en este caso no fue encontrada una violación.

derecho a la alimentación de los demás” (Observación General 12, párrafo 19). En situaciones de conflicto, por ejemplo, la obligación de proteger implica que el Estado debe tomar medidas apropiadas para impedir que los grupos armados y otros actores no estatales se apropien de los alimentos y priven a los civiles del acceso a la alimentación.

2.2.5. Obligación de facilitar

La obligación de facilitar requiere que los Estados adopten medidas dirigidas a mejorar el acceso de los titulares de derecho a la utilización de los recursos y los medios para asegurar su sustento. Esto es ilustrado en el Artículo 11(2) del PIDESC, que dice “los Estados Parte del presente Pacto [...] tomarán [...] las medidas [...] que sean necesarias [...] para mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de los alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de los principios de nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los sistemas agrarios de tal modo que se logre un desarrollo y una utilización más eficiente de los recursos naturales [...]”.

La obligación de facilitar se aplica también en las situaciones de emergencia naturales y en aquellas ocasionadas por el hombre, por ejemplo, con respecto a facilitar el tránsito de los envíos de ayuda humanitaria. En conflictos armados, el derecho internacional humanitario afirma explícitamente que los Estados tienen la obligación de garantizar el libre paso de la ayuda humanitaria y de facilitar el trabajo de los organismos humanitarios y la distribución de la ayuda alimentaria (Cuarto Convenio de Ginebra, arts. 23 y 59(3); PA I, art. 70(2); PA II, art. 18).

La obligación de facilitar se aplica también a los Estados de tránsito, es decir, a los Estados que no están directamente afectados por un desastre natural u ocasionado por el hombre, pero dentro de cuyo territorio el personal y el equipo internacional necesita transitar. El Artículo 5 de la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado dice: “un Estado de tránsito facilitaría la circulación sin dificultad de las Naciones Unidas y del personal asociado y de sus equipos hacia y desde el Estado huésped”. En cuanto a los conflictos internacionales armados, el Artículo 70(2) del Protocolo Adicional I establece que (no solamente los Estados que hacen parte del conflicto

armado, sino) “toda Alta Parte Contryente permitirá y facilitará una circulación rápida y sin dificultad de todas los envíos, equipo y personal de ayuda [...]”. Los llamados para facilitar el tránsito están contenidos también en las resoluciones no vinculantes de las Naciones Unidas (parágrafo 7 de la Resolución 46/182; parágrafo 6 de la Resolución 43/131; y parágrafo 7 de la Resolución 45/100 de la Asamblea General de las Naciones Unidas).

Para facilitar las medidas que no están determinadas explícitamente por instrumentos internacionales, los Estados tienen un amplio margen de criterio para decidir cuál de las medidas que toman son las más apropiadas. Un ejemplo de una actividad posible de facilitación en situaciones de emergencia es la adopción de normas que permitan y promuevan el comercio privado, de tal forma que se puedan suministrar los alimentos a las regiones afectadas por su escasez, a fin de complementar los flujos de ayuda alimentaria suministrados por el gobierno o por agencias internacionales humanitarias.

2.2.6. Obligación de proveer

La obligación de proveer implica que el Estado, como último recurso, debe suministrar alimento “en el caso que un individuo o grupo de individuos no pueda disfrutar del derecho a la alimentación adecuada a través de los medios a su disposición, por cualquier motivo que escape a su control” (Observación General 12, parágrafo 15). Las situaciones de emergencia, debido a su naturaleza misma, conllevan a menudo un cambio de la obligación de facilitar a la obligación de suministrar. El Estado, desde luego, puede delegar la implementación de la obligación de suministrar a un nivel local, pero en últimas sigue siendo el responsable de las disposiciones que puedan ser tomadas.

En conflictos internacionales que involucran la ocupación de un territorio, el Artículo 55 del Cuarto Convenio de Ginebra establece que: “la Fuerza Ocupante, en la mayor medida de los medios disponibles a su alcance, tiene el deber de asegurar la alimentación [...] de la población; debe, en particular, proveer los alimentos necesarios [...] si los recursos del territorio ocupado son inadecuados”. Esta obligación de suministrar está confirmada y consolidada por el Artículo 69 del Protocolo Adicional I. La obligación específica de proveer está también consagrada en el derecho

internacional humanitario con respecto a las categorías específicas de personas (por ejemplo, para los prisioneros de guerra, Artículos 20, 26, 28 y 46 del Tercer Convenio de Ginebra; y para los detenidos, Artículos 87 y 89 del Cuarto Convenio de Ginebra; etc.).

De acuerdo con el derecho de los refugiados, los Estados deben garantizar a los refugiados el mismo tratamiento de sus connacionales con respecto a la ayuda y la asistencia pública (Artículo 23 de la Convención Relacionada con el Estado de los Refugiados de 1951) y con respecto a cualquier otro sistema de racionamiento (Artículo 20 de la misma Convención).

Existe una gran variedad de formas para implementar la obligación de suministrar: programas gratuitos de ayuda o de trabajo por alimentos; la provisión de alimentos o de dinero (en este último caso, las medidas para cumplir/proveer pueden ser asociadas con las medidas para cumplir/facilitar el acceso del comercio privado en una región afectada); etc.

Disposición interna de la ayuda alimentaria y la legislación de la OMC

Independientemente de la existencia de un desastre natural o de un desastre ocasionado por el hombre, el Acuerdo sobre la Agricultura de la Organización Mundial del Comercio (OMC) establece una serie de criterios generales y relativos a medidas específicas sobre los gastos o los ingresos no percibidos en relación con el suministro de la ayuda alimentaria interna para los más necesitados, para ser incluidos en el Compartimento Verde es decir, entre formas de apoyo doméstico exentas de los compromisos de reducción en virtud del Artículo 6.1 y el Anexo 2 del Acuerdo. En virtud del párrafo 4 del Anexo 2, la ayuda alimentaria interna debe venir en cualquier forma de distribución alimentaria directa a los destinatarios o de medios de provisión que les permitan a los destinatarios adquirir los alimentos (a precios del mercado o a precios subsidiados); la ayuda alimentaria debe ser distribuida de acuerdo a “criterios claramente definidos relacionados con los objetivos nutricionales”; la compra de alimentos relacionada con la ayuda alimentaria por parte del gobierno se debe realizar a precios del mercado; y la administración y las finanzas de los instrumentos de ayuda alimentaria deben ser transparentes.

Normas sobre la ayuda alimentaria internacional

La obligación de proveer implica también que si un Estado es incapaz de cumplir directamente esta obligación, tiene el deber de solicitar la ayuda de la comunidad internacional para que se cumpla. En palabras textuales del CDESC, “un Estado que alega que es incapaz de cumplir con su obligación por razones que van más allá de su control [...] tiene el deber de demostrar que [...] ha tratado de obtener sin éxito el apoyo internacional que le asegure la disponibilidad y el acceso a la alimentación necesaria” (Observación General 12, párrafo 17).

Algunos instrumentos jurídicos internacionales (aunque no estén ligados a la legislación sobre los derechos humanos) proporcionan el marco para el suministro de cantidades específicas de ayuda alimentaria de los países donantes que los han ratificado. Este es el caso del CAA. Los Estados Partes del Convenio “se comprometen a suministrar ayuda alimentaria [...] o su equivalente en dinero efectivo” en cantidades anuales especificadas en el Convenio (art. III(a) y (e)). En virtud de este Artículo III(e), los Estados que tienen la obligación de suministrar ayuda alimentaria bajo el Convenio son: Argentina, Australia, Canadá, la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, Japón, Noruega, Suiza y los Estados Unidos de América. La ayuda alimentaria debe ser suministrada a los países menos avanzados, países con bajos ingresos, países con ingresos medianamente bajos, y otros países incluidos en la lista OMC de los Países en Desarrollo Importadores Netos de Productos Alimenticios (art. VII(a)).

De acuerdo con el CAA, la ayuda alimentaria puede ser suministrada en diferentes formas: donaciones de alimentos o de dinero en efectivo; ventas de alimentos por el país destinatario en moneda no transferible y no convertible; y ventas de alimentos a crédito en condiciones favorables. Sin embargo, toda la ayuda alimentaria a los países menos desarrollados se realiza en forma de subvenciones, y, en cada caso, la ayuda en forma de subvenciones representa no menos que el 80% de la ayuda alimentaria (art. IX). La ayuda se canaliza bilateralmente o a través de los organismos internacionales (en particular, mediante el Programa Mundial de Alimentos — PMA) o las ONG (art. XI(a) y (b)). “Si un país miembro es incapaz de suministrar la cantidad especificada en el párrafo (e) del Artículo III en un año en particular, éste reportará las circunstancias al Comité [para la ayuda Alimentaria] tan pronto como sea posible [...]. A menos que el Comité decida de otra manera, la cantidad no

cumplida será adicionada a los compromisos del país miembro para el año siguiente” (art. VI(b)).

Las previsiones pertinentes están incluidas también en la Decisión de la OMC sobre las Medidas Relacionadas con los Efectos Negativos Posibles del Programa de Reforma en los Países Menos Avanzados y en los Países en Desarrollo Importadores Netos de Productos Alimenticios, anexados al Acuerdo de la OMC. De acuerdo con la Decisión, los miembros de la OMC, “acuerdan establecer mecanismos apropiados para asegurar que la implementación de los resultados de la Ronda Uruguay sobre el comercio agrícola no afecte negativamente la disponibilidad de la ayuda alimentaria a un nivel que sea suficiente para continuar suministrando asistencia en conjunto con las necesidades alimenticias de los países en vías de desarrollo, especialmente en los países menos avanzados y en los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios”. A tal fin, los miembros de la OMC deben:

- Revisar el nivel de ayuda alimentaria suministrado en el CAA, e “iniciar negociaciones en el foro apropiado para establecer un nivel suficiente de compromisos de ayuda alimentaria para satisfacer las necesidades legítimas de los países en desarrollo durante el programa de reforma”; y
- “Adoptar directrices para asegurarse de que una proporción creciente de los alimentos básicos sea suministrada a los países menos avanzados y a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios en forma de donaciones totales y/o en condiciones apropiadas a favor” (parágrafo 3).

Finalmente, las normativas de la OMC incluyen también normas que limitan el criterio de ayuda alimentaria de los donantes como el de la forma de ayuda alimentaria, especialmente en relación con la utilización de dicha ayuda como un medio disfrazado para promover la exportación agrícola. En virtud del Acuerdo sobre la Agricultura, las transacciones no comerciales no pueden ser utilizadas para eludir los compromisos de reducción de los subsidios, y en particular:

- Los donantes no pueden ligar, directa o indirectamente, la ayuda alimentaria para los países destinatarios a las exportaciones comerciales de los productos agrícolas;

- La ayuda alimentaria debe ser suministrada de acuerdo con los “Principios para la Disposición de Excedentes y de Obligaciones Consultivas” de la FAO²³;
- La ayuda alimentaria debe ser suministrada “hasta donde sea posible” en forma de donaciones o en términos de condiciones no menos favorables que aquellas previstas en el CAA (art. 10(4)).

2.2.7. Entidades no estatales

De acuerdo con el derecho internacional para los derechos humanos, los Estados son los portadores de deberes. Por lo tanto, el derecho a una alimentación adecuada implica para los Estados interesados obligaciones de ejecución “inmediatas” y “progresivas” que pueden clasificarse como sigue: obligación de respetar, de proteger y de cumplir. Sin embargo, las situaciones de emergencia, especialmente los conflictos armados, se caracterizan a menudo por la presencia de entidades no estatales (grupos armados, etc.). Estas entidades están amparadas por una variedad de instrumentos internacionales. El derecho internacional humanitario se aplica tanto a las entidades estatales como a las no estatales (véase el Artículo 3 común y el Protocolo Adicional II). Las disposiciones del derecho penal internacional son válidas también para los actores no estatales. Las resoluciones internacionales se destinan cada vez más a todas las partes involucradas en los conflictos armados, incluyendo los Estados directamente involucrados, las entidades no estatales, los Estados vecinos con cierto grado de participación en el conflicto, etc. Un ejemplo de ello es la Resolución 1296 del año 2000 del CSNU, que se refiere constantemente a “todas las partes interesadas”, y en algunos casos se refiere explícitamente a “las partes no estatales”.

Esto significa que las obligaciones examinadas en las secciones anteriores se aplican también, en diferentes grados, a los actores no estatales. Este es el caso, por ejemplo, de la obligación de respetar en relación con el padecimiento del hambre de civiles causado deliberadamente y con el impedimento del acceso a

23 Este es un manual de normas y procedimientos desarrollado durante años por el Subcomité Consultivo sobre la Disposición de Excedentes de la FAO, establecido en 1954 para monitorear envíos de excedentes de productos agrícolas utilizados como ayuda alimentaria, con vistas a minimizar su impacto dañino sobre las transacciones comerciales.

la ayuda alimentaria, y de la obligación de facilitar en relación al tránsito de los envíos humanitarios (ver las anteriores secciones 2.2.3 y 2.2.5).

2.3. Obligaciones relacionadas con la asistencia humanitaria

La sección anterior examinó el marco general de las obligaciones relacionadas con el derecho a la alimentación adecuada en situaciones de emergencia. Esta sección profundiza un tema clave relacionado con el derecho a la alimentación en las situaciones de desastres naturales u ocasionados por el hombre: El tema del acceso a la asistencia humanitaria, en particular relacionado con la alimentación y con la ayuda alimentaria.

2.3.1 El principio de consentimiento del Estado

Una de las piedras angulares de la Carta de las Naciones Unidas es el principio de soberanía del Estado (art. 2(1)). Éste implica que la asistencia humanitaria externa debe ser suministrada a petición de los Estados afectados por desastres naturales u ocasionados por el hombre, o al menos con su consentimiento. Este principio ha sido reiterado en numerosas ocasiones (por ejemplo, en la Resolución 46/182, párrafo 3, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, y en el Plan de Acción de la Cumbre Mundial de la Alimentación, párrafo 43). En situaciones de conflictos armados internacionales o internos, el principio de consentimiento del Estado está amparado también por las disposiciones del derecho internacional humanitario, a saber, el Artículo 70 del Protocolo Adicional I (para los conflictos armados internacionales) y el Artículo 18(1) del Protocolo adicional II (para los conflictos armados internos).

2.3.2. Límites para negar el consentimiento

Por otro lado, varios principios y normas del derecho internacional limitan el alcance del criterio del Estado para negar el consentimiento.

Los ofrecimientos no deben ser considerados acciones hostiles

En primer lugar, un principio perfectamente establecido por el derecho internacional es el de fijar que los ofrecimientos de asistencia humanitaria, por parte de instituciones humanitarias imparciales, no sean considerados acciones hostiles o de interferencia en los asuntos internos de un Estado.

Este principio, explícitamente establecido para los conflictos internacionales armados en el Artículo 70 del Protocolo Adicional I, es considerado ampliamente como una norma del derecho consuetudinario internacional. Obtuvo su reconocimiento por la Corte Internacional de Justicia en el caso Nicaragua contra los Estados Unidos de América²⁴.

Las negaciones deben ser justificadas por razones válidas y el consentimiento puede suponerse en casos excepcionales

En Segundo lugar, el Artículo 70 del Protocolo Adicional I establece que la acción de ayuda humanitaria e imparcial “se llevará a cabo”. Esta expresión limita el criterio de decisión de los Estados, los cuales pueden rehusar sus acuerdos “por razones válidas, y no por razones arbitrarias o caprichosas”²⁵. Igualmente, la expresión usada en el Artículo 18(2) del Protocolo Adicional II (“acciones de ayuda [...] se llevarán a cabo con el *consentimiento*”, sin cursivo en el original), constituye una fuerte limitación del poder de decisión del Estado²⁶. En palabras del Comentario sobre los cuatro Convenios de Ginebra y los Protocolos Adicionales, “el hecho de que se requiera el consentimiento no significa que la decisión se deja al criterio de las partes. Si la supervivencia de la población se ve amenazada y una organización humanitaria, cumpliendo las condiciones requeridas de imparcialidad y de no discriminación, es capaz de remediar esta situación, las acciones de ayuda se deben tomar. [...] Las autoridades [...] no pueden rehusarse a tal ayuda sin que existan buenos motivos”²⁷.

Finalmente, “en casos excepcionales cuando no es posible determinar cuáles son las autoridades competentes, el consentimiento puede suponerse en vista del hecho de que la asistencia para las víctimas es de primordial importancia y no debe sufrir ningún retraso”²⁸.

24 Corte Internacional de Justicia, Caso Relacionado con las Actividades Militares y Paramilitares en y contra Nicaragua (caso Nicaragua contra los Estados Unidos de América) (Méritos) del 27 de junio de 1986, Informe de la CIJ de 1986, pág. 14, párrafos 239-245.

25 Comité de la Cruz Roja Internacional (CICR), *Comentario de los Protocolos Adicionales del 8 de junio de 1977 a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949*, Ginebra-Dordrecht, 1987, párrafos 2795 y 2805.

26 *Ibidem*, párrafo 4886.

27 *Ibidem*, párrafo 4885.

28 *Ibidem*, párrafo 4884.

Rehusarse podría ser una violación de la legislación para los derechos humanos

La obligación de tomar las medidas necesarias para realizar el derecho a una alimentación adecuada se deriva de los Artículos 2 y 11 del PIDESC, e implica que el Estado no puede negar arbitrariamente su consentimiento cuando es incapaz o es reacio a suministrar la asistencia humanitaria necesaria. Un Estado negando arbitrariamente su consentimiento a la asistencia humanitaria en tales circunstancias violaría sus obligaciones contempladas bajo el Artículo 11 del PIDESC, en particular la obligación de respetar. Ciertamente, la Observación General 12 incluye entre las violaciones del derecho a una alimentación adecuada “el impedimento del acceso a la ayuda alimentaria de carácter humanitario en conflictos internos o en otras situaciones de emergencia” (parágrafo 19). Es más, en los casos en que la negación podría amenazar las vidas de la población afectada, el Estado estaría violando el derecho a la vida.

Rehusarse podrá equivaler a un crimen de guerra, un genocidio o a un crimen contra la humanidad

El Artículo 70 del Protocolo Adicional I tiene que ser leído en conjunto con el Artículo 54, que prohíbe el uso de la inanición como método de guerra; esta norma podrá ser violada por una negación injustificada del consentimiento por parte de un Estado²⁹. Así mismo, el Artículo 18 del Protocolo Adicional II debe leerse en conjunto con el Artículo 14³⁰. Infligir intencionalmente hambre en civiles como un método de guerra en conflictos internacionales armados constituye un crimen de guerra de acuerdo con el Estatuto CPI (art. 8(2)(b) (xxv)). Someter deliberadamente a un grupo ciudadano, étnico, racial o religioso a condiciones de vida calculadas para provocar su destrucción física total o en parte, incluyendo la forma de negación del acceso a la alimentación, podría constituir un genocidio (Convención contra el Genocidio, art. 2; Estatuto CPI, art. 6). Además, la privación intencional del acceso a la alimentación podría equivaler, bajo ciertas circunstancias, a un crimen de lesa humanidad (Estatuto CPI, art. 7(2)(b)).

Emerge el derecho a la asistencia humanitaria

La comunidad internacional, cada vez más, considera como un derecho el hecho de recibir asistencia humanitaria necesaria para la supervivencia, lo cual implica la obligación de no entorpecer la entrega de las ayudas. Si bien este

29 *Ibidem*, parágrafo 2805 y 2808.

30 *Ibidem*, parágrafo 4885.

derecho no se establece en ningún tratado jurídicamente vinculante, y por lo tanto todavía no encuentra una base sólida en el derecho internacional, se reconoce o está implícito en numerosos instrumentos no vinculantes. Por ejemplo, aunque sin referirse a un “derecho” a la asistencia humanitaria, varias resoluciones de la ONU instan a los Estados afectados a facilitar el trabajo de las instituciones humanitarias, para garantizarles el acceso humanitario y no desviar la ayuda alimentaria (por ejemplo, la Resolución 1296 del año 2000 del CSNU, párrafo 8; las Resoluciones de Asamblea General de las Naciones Unidas 46/182, párrafo 6; 43/131, párrafo 4; y 45/100, párrafo 4). De la misma forma, entre los códigos de conducta reconocidos internacionalmente (que están por fuera del alcance del derecho internacional) el Principio 1 del Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las ONG establece que “el derecho a recibir asistencia humanitaria [...] es un principio fundamental humanitario que debería ser disfrutado por todos los ciudadanos de todos los países del mundo”.

Es más, aunque sin hacer tampoco alguna referencia a un “derecho” a la asistencia humanitaria, las resoluciones del CSNU adoptadas en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas con respecto a las crisis humanitarias específicas, han pedido el acceso seguro y sin trabas a la asistencia humanitaria para los necesitados (por ejemplo, la Resolución 1258 de 1999, en la República Democrática del Congo); ya que estas resoluciones no contienen declaraciones de principios generales, sino directivas para la resolución de las crisis específicas, están más relacionadas con la implementación y se tratan con mayor detalle más adelante (ver sección 2.4.4).

Todos estos instrumentos vinculantes y no vinculantes revelan la creciente aceptación dentro de la comunidad internacional de un derecho a recibir asistencia humanitaria cuando se necesite.

2.3.3. Obligaciones sucesivas al consentimiento del Estado

“Una vez que las acciones de ayuda son aceptadas en principio, las autoridades tienen la obligación de cooperar, en particular, facilitando el tránsito rápido de los envíos de ayuda y asegurando la seguridad de las caravanas que la contienen”³¹.

31 *Ibidem*, párrafo 4888.

La Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado prohíbe que los miembros de las Naciones Unidas y su personal asociado, sus equipos e instalaciones, “sean un objetivo de ataque o que se lleve a cabo cualquier acción que les impida cumplir su mandato” (art. 7(1)). Es más, “los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar la seguridad de las Naciones Unidas y de su personal asociado” (art. 7(2)). El realizar intencionalmente tales ataques o acciones, y la amenaza, el intento o la participación en tales ataques o acciones, constituyen crímenes que se castigan bajo la legislación nacional de los Estados Partes de la Convención (art. 9).

En conflictos armados internacionales, el Artículo 71(2) del Protocolo Adicional I prevé que “el personal de ayuda será respetado y protegido” y el Artículo 70(4) del mismo Protocolo establece que “las partes en conflicto protegerán los envíos para la ayuda y facilitarán su rápida distribución”. En situaciones de conflictos armados no internacionales, los trabajadores humanitarios están, como mínimo, amparados bajo el Artículo 3 común, que prohíbe actos de violencia contra personas que no toman o han dejado de tomar parte activa en las hostilidades.

El Artículo 70(3)(c) del Protocolo Adicional I prohíbe el desvío de los envíos de ayuda del propósito para el cual fueron destinados y el retraso en su distribución. Esta norma se aplica tanto a las partes en conflicto como a todos los Estados Partes del Protocolo. La norma que prohíbe, por ejemplo, el uso de la ayuda humanitaria para fines militares (es decir, la utilización de la ayuda alimentaria para las tropas en lugar de destinarla a los civiles). La única excepción permitida es el caso de “necesidad urgente en el interés de la población civil involucrada”. En tales casos, el retraso o el desvío se permite si es “prácticamente imposible hacerlo de otra manera”³². Por ejemplo, el desvío de la ayuda alimentaria sería permitido “cuando existe un retraso en el transporte de alimentos percederos, siempre estableciendo que ellos sean reemplazados por provisiones frescas tan pronto como las condiciones normales sean reestablecidas”³³. El Artículo 60 del Cuarto Convenio de Ginebra también establece: “[...] la Fuerza Ocupante de ninguna manera desviará los envíos de ayuda del propósito para el cual fueron pensados [...]”.

32 *Ibidem*, parágrafo 2846.

33 *Ibidem*, parágrafo 2847.

2.4. Implementar el derecho a la alimentación adecuada en casos de emergencia

2.4.1. Tribunales nacionales

El hecho de que los derechos económicos, sociales y culturales puedan ser llevados ante un tribunal (es decir, la posibilidad de hacerlos cumplir a través de las acciones de un tribunal) ha sido largamente debatido. Por mucho tiempo, se ha sostenido que, a diferencia de los derechos civiles y políticos (que son efectivos inmediatamente e implican obligaciones “negativas” para el Estado, es decir las obligación de *no* comportarse de manera que cause la violación de estos derechos), los derechos económicos, sociales y culturales (incluyendo el derecho a una alimentación adecuada) no pueden ser llevados ante un tribunal, ya que deben ser realizados progresivamente a través de una acción “positiva” por parte del Estado.

Ahora es generalmente aceptado que los derechos económicos, sociales y culturales implican obligaciones con efecto inmediato (por ejemplo, la no discriminación; véase la sección 2.2.2), y que puedan ser llevados ante un tribunal. Por otra parte, la obligación de respetar (es decir, abstenerse de entorpecer el acceso existente a la alimentación) es una obligación “negativa” similar a aquella para los derechos civiles y políticos, y por lo tanto puede ser llevada ante un tribunal. Esta evolución del pensamiento se evidencia en el informe del 2002 del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación (ver más adelante, en la sección 2.4.2), que argumenta fuertemente a favor del hecho de que el derecho a la alimentación adecuada pueda ser llevado ante un tribunal³⁴.

Además, los aspectos relacionados con el hecho de poder ser llevado ante un tribunal existen también con respecto a la realización “progresiva” del derecho a una alimentación adecuada. Un caso interesante, aunque con respecto al derecho a

34 Comisión sobre los Derechos Humanos, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación, *El derecho a la alimentación*, Informe presentado en acuerdo con la Resolución 2001/25, 10 de enero del 2002, E/CN.4/2002/58 de la Comisión para sobre los Derechos Humanos.

una vivienda adecuada, es el caso *Grootboom*³⁵, en la que el Tribunal Constitucional de Sudáfrica sostuvo que un estándar de “aceptabilidad” debía ser usado al revisar las políticas para realizar progresivamente los derechos económicos, sociales y culturales, tomando en cuenta la disponibilidad de los recursos.

Sin embargo, en situaciones de emergencia, la efectividad de un tribunal para remediar puede ser limitada. Los procedimientos del tribunal son a menudo complejos y toman mucho tiempo, comparados con las necesidades urgentes que caracterizan las emergencias (aunque las medidas cautelares, como por ejemplo, para suspender las violaciones de la obligación de respetar, pueden ser requeridas). Fundamentalmente los desastres naturales y, aún más, aquellos ocasionados por el hombre, pueden conllevar al rompimiento del Estado de Derecho y al entorpecimiento de las instituciones públicas como los tribunales.

2.4.2. Instituciones internacionales de los derechos humanos

En el sistema de las Naciones Unidas, existen dos tipos de organismos de vigilancia de la implementación de la legislación sobre los derechos humanos: Los organismos basados y establecidos de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, y los organismos basados y establecidos en virtud de otros tratados internacionales.

La entidad más importante basada y establecida por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) bajo el Artículo 68 de la Carta de las Naciones Unidas, es la Comisión para los Derechos Humanos (Resolución ECOSOC No. 5 de 1946). La Comisión, a su vez, estableció la Sub-Comisión

35 La Señora *Grootboom* y otras personas sin techo ocuparon ilegalmente una porción de tierra que tenía propósitos residenciales. Sobre la base de una orden de un juez de primera instancia, fueron desalojados a la fuerza por el municipio local quedándose sin vivienda. Luego presentaron una demanda para hacer valer su derecho a la vivienda adecuada, reconocido en la Constitución Sudafricana. La Corte Suprema de Ciudad del Cabo le ordenó al gobierno de suministrarles un refugio con todo lo esencial (*Irene Grootboom y Otros v. Municipio de Oostenberg*, 2000(3) BCLR 277). En apelación, la Corte Constitucional examinó si las medidas adoptadas por el gobierno dentro de su programa detallado de vivienda eran “aceptables” para la realización progresiva del derecho a la vivienda adecuada. La Corte encontró que el programa no era “aceptable” en cuanto a que no consideraba las necesidades de vivienda a corto plazo de aquellas personas “en necesidad desesperada”, y ordenó que el refugio les fuera proporcionado (*Gobierno de la República del Sudáfrica y Otros contra Irene Grootboom y Otros*, Caso CCT 11/00, del 4 de octubre del 2000, reportado en 2000(11) BCLR 1169(CC)).

sobre la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos (antiguamente llamada Sub-Comisión para la Prevención de la Discriminación y la Protección de las Minorías) y algunas otras entidades. La Comisión y la Sub-Comisión examinan las quejas sobre las violaciones de los derechos humanos bajo dos procedimientos importantes (llamados así procedimientos 1503 y 1235). Es más, la Comisión puede establecer un Grupo de Trabajo o designar un Comisionado para las Naciones Unidas que monitoree la implementación sobre la base de un enfoque “temático” (los “temas” pueden ser un derecho específico o una categoría de titulares de derecho como las PDI, etc.).

Tradicionalmente, estos procedimientos han sido poco utilizados en las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, incluyendo el derecho a la alimentación adecuada. Sin embargo, desde los años noventa esta situación ha cambiado. Por ejemplo, las violaciones de los derechos a la alimentación han sido denunciadas en algunos informes emitidos por el Relator Especial en países específicos, a saber, aquellas con respecto a los obstáculos para la travesía de los envíos humanitarios, incluyendo los alimentos³⁶. En el año 2000, la Comisión para los Derechos Humanos designó un Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación por un período de tres años³⁷. Este Relator Especial, entre otras cosas, presentó dos informes sobre el derecho a la alimentación adecuada a la Comisión para los Derechos Humanos (el Doc. E/CN.4/2001/53, del 7 de febrero del 2001 y el Doc. E/CN.4/2002/58, del 10 de enero del 2002), presentó otro informe a la Asamblea General de las Naciones Unidas (el A/56/210, del 23 de julio del 2001), y llevó a cabo una misión en Nigeria (el E/CN.4/2002/58/Add.1, del 23 de enero del 2002). En su trabajo, el Relator Especial ha atribuido una importancia particular a la realización del derecho a la alimentación adecuada en situaciones de emergencia, y ha tomado posición sobre algunas situaciones como el conflicto en Afganistán (véase en particular el informe del 10 de enero del 2002).

En cuanto a las entidades basadas en otros tratados, los comités para vigilar la implementación de los tratados sobre los derechos humanos fueron establecidos por la CERD, el PIDCP, la CEDAW, la CAT y la CDN. Todos esos comités

36 Ver, por ejemplo, Comisión para los Derechos Humanos, *Informes del Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos en el Territorio de la Antigua Yugoslavia*, E/CN.4/1994/110, parágrafo 71, del 21 de febrero del 1994.

37 Comisión para los Derechos Humanos, Res. 2000/10, del 17 de abril del 2000, E/CN.4/RES/2000/10.

reciben informes de los Estados Partes en el tratado correspondiente. Es más, el Comité para los Derechos Humanos del PIDCP, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y el Comité contra la Tortura pueden recibir las quejas de los Estados y de los individuos, siempre y cuando el Estado involucrado haya reconocido su competencia para hacerlo (este reconocimiento explícito no es necesario para las quejas presentadas por los Estados en virtud del CERD). La CEDAW puede examinar las quejas de los individuos o de los grupos de individuos (Protocolo Opcional de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer — CEDAW, adoptado en 1999).

A diferencia de otros tratados para los derechos humanos, el PIDESC establece un sistema de informes pero no establece una entidad para un tratado específico. Su implementación fue monitoreada así por un grupo de trabajo del ECOSOC. Sin embargo, en 1985, el ECOSOC estableció el Comité para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) para recibir los informes presentados por los Estados partes del PIDESC (Resolución ECOSOC 17 de 1985). Los informes deben indicar las medidas adoptadas y los progresos hechos en la realización de los derechos reconocidos en el Pacto. También pueden indicar “factores y dificultades que afectan el grado de cumplimiento de las obligaciones derivadas del [...] Pacto” (PIDESC, art. 17(2)). Además, el CDESC recibe la información para la implementación del Pacto a través de declaraciones escritas y presentaciones orales realizadas por las ONG. El CDESC concluye su examen de los informes de los Estados partes mediante la emisión de “Observaciones Finales”. Por otra parte, el ECOSOC puede transmitir los informes a la Comisión para los Derechos Humanos “para su estudio y la recomendación de carácter general o, cuando sea el caso, de información” (PIDESC, art. 19). Hasta el momento, ningún procedimiento estatal ni individual para presentar quejas ha sido establecido³⁸.

38 Un Protocolo Adicional para el Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) que prevé los derechos de los individuos o de los grupos de individuos para presentar quejas relacionadas con las violaciones del Pacto, fue recomendado por la Declaración de Viena y el Plan de Acción para los Derechos Humanos (Parte II, párrafo 75) y redactado en borrador por el CDESC en 1996. Sin embargo, tal Protocolo no ha sido aún adoptado. Ver en el Reporte del PIDESC, *Borrador del Protocolo Adicional para la Consideración de las Comunicaciones Relacionadas con el Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, 18 de diciembre de 1996, E/CN.4/1997/105.

La coherencia y la coordinación del sistema de las Naciones Unidas para los derechos humanos han sido mejoradas con el establecimiento de un Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Resolución 48/141 de 1994 de la Asamblea General de las Naciones Unidas). El Alto Comisionado es “el funcionario de las Naciones Unidas con mayor responsabilidad en las actividades de las Naciones Unidas para los derechos humanos” y tiene la responsabilidad, entre otras cosas, de “promover y proteger el disfrute efectivo de todos los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales” y de “coordinar la promoción de los derechos humanos y la promoción de las actividades en todo el sistema de las Naciones Unidas” (Resolución 48/141, párrafo 4(a) e (i)). Además, el Alto Comisionado debe “entablar un diálogo con todos los Gobiernos en la implementación de su mandato con el fin de asegurar el respeto de todos los derechos humanos” (Resolución 48/141, párrafo 4(g)); en esta función, puede necesitar que los gobiernos suministren información, lleven a cabo visitas al terreno, investiguen violaciones específicas, etc. En varios países, la Oficina del Alto Comisionado tiene oficinas de campo que pueden actuar en casos de violaciones de los derechos humanos.

En general, las instituciones de las Naciones Unidas para los derechos humanos que monitorean la realización del derecho a la alimentación adecuada tienen fortalezas y debilidades. Las fortalezas incluyen por ejemplo la existencia de la maquinaria imparcial y casi jurídica y de la disponibilidad de otras instituciones más flexibles tales como el Alto Comisionado y el Relator Especial para las Naciones Unidas (que pueden intervenir directamente en situaciones de emergencia, por ejemplo, llevando a cabo visitas en el sitio, denunciando violaciones, etc.). Las debilidades incluyen la naturaleza del tiempo empleado en monitorear los procedimientos (comparado con las necesidades urgentes que caracterizan las situaciones de emergencia), la ausencia de un mecanismo para basar las quejas que esté cobijado por el PIDESC, y la carencia de algún mecanismo que se aplique en el caso de incumplimiento de lo establecido.

Las instituciones para los derechos humanos también existen a nivel regional: el Tribunal Europeo para los Derechos Humanos; la Comisión Interamericana para los Derechos Humanos y la Corte Interamericana para los Derechos Humanos; y la Comisión Africana para los Derechos Humanos y de los Pueblos (en 1998 fue adoptado un Protocolo de la Carta Africana para establecer la Corte Africana para los Derechos Humanos y de los Pueblos,

pero todavía no ha entrado en vigor). Debido a limitaciones de espacio, las normas de procedimiento relacionadas con estas instituciones no están cubiertas en este estudio. Es suficiente decir que en los sistemas europeos y americanos (no en aquel africano), los derechos económicos, sociales y culturales son tratados separadamente de los derechos civiles y políticos. En ambos sistemas, no es posible recurrir a los tribunales regionales pertinentes para obtener reparaciones por las violaciones del derecho a una alimentación adecuada. Existen sistemas independientes de monitoreo en la Carta Social Europea (informes del Estado para el Comité Europeo para los Derechos Sociales y reclamaciones colectivas presentadas ante el Comité por las ONG y los sindicatos) y en el Protocolo de San Salvador (informes del Estado presentados ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos).

2.4.3. Derecho internacional humanitario

Las medidas para garantizar el respeto total de las normas del derecho internacional humanitario incluyen tanto medidas que se adoptarán una vez el conflicto armado haya comenzado como medidas adoptadas en tiempos de paz³⁹. Estas medidas son necesarias para asegurar que tanto los civiles como el personal militar estén familiarizados con las normas del derecho humanitario, para que las estructuras, las disposiciones administrativas y el personal requerido para el cumplimiento de la ley funcionen; y para que las violaciones del derecho humanitario sean impedidas y castigadas.

Los Estados tienen la responsabilidad principal de implementar efectivamente el derecho internacional humanitario a través de las medidas adoptadas a nivel nacional por el gobierno, por la legislatura, por los tribunales, por las fuerzas armadas y por otros organismos del Estado. Algunas de las medidas incluidas son:

- La traducción de los Convenios de Ginebra y de los Protocolos Adicionales al idioma (o a los idiomas) de cada nación; y la difusión del conocimiento de sus disposiciones tanto dentro de las fuerzas armadas como en la población en general;

39 Esta sección recurre al CICR, *Implementación del Derecho Internacional Humanitario: Del Derecho a la Acción*, disponible en el sitio web del CICR.

- El nombramiento y la formación de personal calificado en derecho internacional humanitario, en particular, asesores jurídicos dentro de las fuerzas armadas;
- La eliminación de las violaciones de los Convenios y de los Protocolos y, en particular, la adopción de una legislación penal que castigue los crímenes de guerra;
- Asegurar que las personas protegidas disfruten de garantías judiciales y de otras garantías fundamentales durante el conflicto armado.

Algunas de estas medidas requieren la adopción de legislaciones o de normas; mientras que otras requieren del desarrollo de programas educativos, el reclutamiento y/o capacitación del personal, la producción de documentos de identidad y de otros documentos, la creación de estructuras especiales, y la introducción de la planificación y de los procedimientos administrativos.

A nivel internacional también se han tomado medidas que se ocupan de las violaciones del derecho humanitario. Se ha creado una Comisión Internacional de Investigación y se incita a los Estados a utilizar sus servicios. En Ruanda y en la antigua Yugoslavia, se han creado tribunales que se ocupan de las violaciones cometidas durante los conflictos y una Corte Penal Internacional se ha establecido de acuerdo con el Estatuto de la CPI de 1998 (ver más adelante).

2.4.4. Responsabilidad penal individual

Las violaciones particularmente graves del derecho internacional suponen una responsabilidad internacional no solamente para los Estados, sino también para los individuos que las cometen, sea que actúen o no como organismos del Estado. El derecho humanitario internacional prevé la responsabilidad penal individual de las personas que cometen u ordenan cometer infracciones graves de sus normas (para los crímenes de guerra, véase por ejemplo, en el Cuarto Convenio de Ginebra, los arts. 146 y 147, y en el PA I, los arts. 11 y 85). Los crímenes de guerra se castigan también de acuerdo con el derecho consuetudinario internacional y el Estatuto CPI (art. 8). La Convención contra el Genocidio de 1948 establece la responsabilidad penal de las personas que cometen actos equivalentes al genocidio (art. IV). El derecho internacional consuetudinario y el Estatuto CPI (art. 7) establecen la responsabilidad penal de las personas que cometen crímenes contra la humanidad. Como se

discutió anteriormente en este capítulo, la privación intencional del acceso a la alimentación bajo circunstancias específicas puede equivaler a cometer este tipo de crímenes.

El castigo de estos crímenes corresponde en primer lugar a los tribunales nacionales. Las normas jurídicas varían de acuerdo al crimen. Con respecto a los crímenes de guerra, la norma jurídica universal y la norma *aut dedere aut iudicare* (locución latina que significa “extraditar o juzgar”) se aplican (véase, por ejemplo, el Cuarto Convenio de Ginebra, art. 146(2)). Por lo tanto, todo Estado en cuyo territorio se encuentre un presunto autor de un crimen, está obligado a juzgar al persona o a extraditarla a otro país donde pueda ser juzgada. En cuanto al genocidio, el principio de universalidad no es obligatorio, en virtud del Artículo 6 de la Convención contra el Genocidio de 1948; sin embargo, es reconocido como una norma del derecho consuetudinario internacional⁴⁰.

Es más, las instituciones penales internacionales se han establecido recientemente. Los tribunales han sido establecidos por el CSNU para los crímenes cometidos en los conflictos armados de la antigua Yugoslavia y en Ruanda (en 1993 y en 1994, respectivamente)⁴¹. En 1998, una Corte Penal Internacional se ha establecido permanentemente en el marco del Estatuto CPI.

2.4.5. Intervención del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

Las violaciones de las normas del derecho internacional humanitario que son pertinentes para el derecho a una alimentación adecuada pueden ser dirigidas también ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU). En años recientes, el CSNU ha intervenido, en virtud del Capítulo VII,

40 Ver Yoram Dinstein *International Criminal Law*, in 5 *Israel Yearbook on Human Rights*, 55 (1975), publicado en Henry J. Steiner y Philip Alston, *International Human Rights in Context*, Oxford y New York, 1996, págs. 1027–1029. Ver también en American Law Institute, *Restatement (Third), Foreign Relations Law of the United States*, 1987, parágrafo 404.

41 El Tribunal Ad Hoc sobre Crímenes de Guerra en la antigua Yugoslavia, creado para acusar a las personas responsables de serias violaciones del derecho internacional humanitario en el territorio de la antigua Yugoslavia, Resolución 827 (1993) del CSNU; y el Tribunal Internacional Criminal para Ruanda, creado para acusar a personas responsables de serias violaciones del derecho internacional humanitario cometidos en el territorio de Ruanda y a ciudadanos de Ruanda responsables de tales violaciones cometidas en el territorio de los Estados vecinos, Resolución 955 (1994) del CSNU.

en varias crisis humanitarias para pedir a las Partes en conflicto (sean entidades del Estado o no estatales) que permitan el acceso humanitario, el cual incluye la ayuda alimentaria.

Una resolución destacada en este aspecto es la Resolución 688 (1991), adoptada en el período posterior a la Guerra del Golfo de 1991. La resolución “reafirma el compromiso de todos los Estados Miembros a respetar la soberanía, la integridad territorial y la independencia política de Irak y de todos los Estados de esa área”, insistiendo que “Irak permita el acceso inmediato de las organizaciones internacionales humanitarias en todas las áreas de su territorio que necesiten asistencia” (preámbulo y párrafos 1 y 3). No es posible examinar aquí todas las demás resoluciones de contenido similar que han sido adoptadas desde los años 90. Basta mencionar un ejemplo, la Resolución 1258 (1999), relacionada con la guerra civil en la República Democrática del Congo y adoptada después del Acuerdo de Cesación del Fuego de 1999, la cual “pide el acceso seguro y sin obstáculos de la asistencia humanitaria a todas las partes del territorio de la República Democrática del Congo que la necesiten, e insta a todas las partes presentes en el conflicto a garantizar la seguridad de todo el personal humanitario y de seguridad de las Naciones Unidas y a respetar estrictamente las disposiciones pertinentes del derecho internacional humanitario” (párrafo 11).

De acuerdo con el Capítulo VII, la intervención del CSNU crea la obligación jurídica a los Estados de garantizar a las organizaciones humanitarias el acceso a la población civil. Sin embargo, las violaciones de esta obligación no autorizan automáticamente a otros Estados u organizaciones internacionales a intervenir y distribuir la ayuda contra la voluntad de los Estados afectados, a menos que el CSNU lo autorice específicamente. Esto se ha hecho en algunas circunstancias excepcionales, cuando los Estados fueron autorizados “a utilizar todos los medios necesarios”, incluyendo las fuerzas armadas, para permitir el acceso de las entidades humanitarias a las personas necesitadas. Por ejemplo, durante el conflicto armado en Somalia, la Resolución 794 (1992) autorizó al Secretariado General de las Naciones Unidas y a todos sus Estados Miembros a “utilizar todos los medios necesarios para establecer tan pronto como fuera posible un entorno seguro para las operaciones de ayuda humanitaria en Somalia” (párrafo 10).

III

PRINCIPIOS Y NORMAS RELACIONADOS CON LA ALIMENTACIÓN Y CON LA AYUDA ALIMENTARIA

Contenidos

3.1.	Introducción	54
3.2.	Imparcialidad y no discriminación	56
3.2.1.	Definiciones	56
3.2.2.	La imparcialidad y la no discriminación en el derecho internacional	56
3.2.3	La aplicación de la imparcialidad y de la no discriminación en los programas de alimentación y los relacionados con la ayuda alimentaria	58
3.3.	Protección y asistencia especial para los grupos vulnerables	59
3.4.	Género	62
3.5.	La ayuda en casos de emergencia y las preocupaciones a largo plazo	64
3.6.	Participación	66
3.7.	Preocupaciones medioambientales	68
3.7.1.	El impacto medioambiental de las crisis humanitarias	68
3.7.2.	La protección del medio ambiente en los conflictos armados	69
3.7.3.	Los problemas del medio ambiente y los principios relacionados con la alimentación y la ayuda alimentaria	70
3.8.	Estándares de adecuación	73

3.1. Introducción

Este capítulo identifica los principios y las normas que se aplican a la alimentación y aquellas relacionadas con la ayuda alimentaria, una vez que las instituciones pertinentes (organizaciones internacionales, gobiernos donantes, ONG, etc.) han decidido ofrecer la ayuda. Identificar tales principios y normas presenta dificultades importantes como:

- Principios diferentes tienen caracteres jurídicos muy distintos. Mientras algunos principios (por ejemplo, el de la no discriminación) son reconocidos en los instrumentos internacionales jurídicamente vinculantes, otros son indicados principalmente en los documentos internacionales no vinculantes (normas y reglamentos del Codex Alimentarius, resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, declaraciones adoptadas por las conferencias internacionales, etc.), y tienen por lo tanto una autoridad jurídica más débil.
- Cuando los principios son establecidos en términos generales dentro de los instrumentos internacionales, su aplicación en la práctica puede suscitar temas de controversia, en particular cuando emergen intercambios entre los diferentes principios, intereses y necesidades.
- En algunos casos, principios diversos pueden aplicarse a actores diferentes. Por ejemplo, mientras que un organismo de las Naciones Unidas no puede determinar las asignaciones de ayuda para un país sólo sobre la base de factores tales como la solidaridad religiosa, los gobiernos y las ONG pueden hacerlo. Los principios amparados en el CAA son válidos para este tipo de ayuda siempre y cuando estén cobijados por el Convenio del cual hacen parte los Estados.
- Las necesidades y los recursos varían considerablemente de acuerdo a las diferentes crisis humanitarias, y cada crisis tiene sus características específicas. Por lo tanto, los principios y las normas universales para los programas de ayuda no siempre pueden ser apropiados, especialmente si son interpretados y aplicados con rigidez.

En este capítulo, los principios y normas identificados son aquellos que podrían ser pertinentes para las operaciones de ayuda realizadas por los Estados y las organizaciones internacionales, en particular las organizaciones intergubernamentales. Con respecto a estas organizaciones, esto se basa en

una suposición importante. Los tratados internacionales son ratificados por los Estados y son jurídicamente vinculantes. Por lo tanto, los principios y normas sobre los programas de ayuda alimentaria se derivan de estos tratados que deben ser seguidos por los Estados y no por las organizaciones internacionales. Sin embargo, a continuación se argumenta por qué deben ser tenidos en cuenta por una agencia de las Naciones Unidas. En primer lugar, la protección de los derechos humanos es uno de los propósitos fundamentales de las Naciones Unidas (Carta de las Naciones Unidas, art. 1), y es visto como un tema interdisciplinario de interés para todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. En segundo lugar, el hecho de que muchos tratados pertinentes hayan sido adoptados por entidades o conferencias de las Naciones Unidas, y que una mayoría abrumadora de los Estados Miembros y de las organizaciones de las Naciones Unidas los hayan ratificado, puede ser considerado como una implicación para que los principios fundamentales que se derivan de esos tratados sean tomados en cuenta por dichas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

Debido a estas dificultades y suposiciones, esta contribución puede constituir solamente un paso más en el debate en curso sobre los principios y normas que se aplican en los programas para la alimentación y los relacionados con la ayuda alimentaria. Si para algunos temas las normas del derecho internacional son relativamente claras e indiscutibles (por ejemplo, la imparcialidad y la no discriminación), para otras el derecho es mucho menos claro, y sólo es posible al resumir los debates en curso y establecer los términos del problema (por ejemplo, la participación). En todo caso, al abordar estos temas se contribuye a un mejor entendimiento de las implicaciones del derecho a una alimentación adecuada, que en situaciones de emergencia está estrictamente ligada a la distribución de los alimentos y a los temas relacionados con la ayuda alimentaria.

En este capítulo, se hace referencia a la asistencia y a la protección. La asistencia es la prestación de ayuda (alimentos, refugios, servicios médicos, etc.) a las poblaciones afectadas por los desastres naturales o los ocasionados por el hombre. Las actividades de protección están dirigidas a proteger a las poblaciones de la violencia, la discriminación y otras violaciones de los derechos humanos y del derecho humanitario.

3.2. Imparcialidad y no discriminación

3.2.1. Definiciones

La imparcialidad es el principio por el cual los operadores humanitarios no pueden inclinarse en favor de alguna de las partes involucradas en un conflicto armado o, en una forma más general, en favor de un grupo ciudadano religioso, político, social, en particular, o de otra índole⁴². La imparcialidad está estrictamente ligada al principio de neutralidad, es decir, el principio por el cual las organizaciones humanitarias no pueden tomar parte en las hostilidades.

La discriminación es “toda distinción, exclusión, restricción o preferencia, que está basada en cualquier motivo como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento u otro estado, y que tiene el propósito o el efecto de anular o de perjudicar el reconocimiento, el disfrute o el ejercicio por parte de todas las personas, de igual a igual, de todos los derechos y las libertades”. Sin embargo, “no toda la diferenciación en el trato constituye una discriminación, si los criterios para tal diferenciación son razonables y objetivos y si el objetivo es lograr un propósito legítimo en virtud de la legislación para los derechos humanos”⁴³.

Si la imparcialidad y la no discriminación son principios diferentes del derecho internacional, se tratan conjuntamente en esta sección, ya que las implicaciones que tienen en los programas de ayudas están estrictamente relacionadas.

3.2.2. La imparcialidad y la no discriminación en el derecho internacional

El derecho internacional humanitario confirma tanto el principio de no discriminación como el de imparcialidad. La no discriminación, por ejemplo,

42 Para una definición de imparcialidad, ver Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), *Comentario de los Protocolos Adicionales del 8 de junio de 1977 a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949*, Ginebra-Dordrecht, 1987, párrafos 2800-2802, y *Principios fundamentales del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Principio de Imparcialidad*.

43 Comité para los Derechos Humanos, Comentario General 18, *No discriminación*, del 10 de noviembre de 1989, párrafos 7 y 13. Cfr. también la definición de discriminación en el artículo 1 de la CEDAW (véase más adelante en la sección 3.4).

está confirmada en el Artículo 3(1) común, en los Artículos 13, 27(3) y en muchos otros artículos del Cuarto Convenio de Ginebra, en el Artículo 75 del Protocolo Adicional I, y en los Artículos 2(1) y 4(1) del Protocolo Adicional II. El principio de imparcialidad está confirmado con especial referencia a la entrega de la ayuda humanitaria (Artículo 3(2) común que se refiere explícitamente a “un organismo humanitario imparcial”; expresiones similares se encuentran en el Artículo 59(2) del Cuarto Convenio de Ginebra, en el Artículo 70(1) del Protocolo Adicional I, y en el Artículo 18(2) del Protocolo Adicional II).

La no discriminación también es un principio fundamental de la legislación internacional para los derechos humanos: la Carta de las Naciones Unidas, Artículos 1(3), 13(1) y 55(c); la DUDH, Artículos 1, 2 y 7; el PIDCP, Artículos 2(1), 3, 4(1), 26 y otras disposiciones; el PIDESC, Artículos 2(2) y 3; la CDN, Artículo 2; la CERD y la CEDAW; la CEDH, Artículo 14; la CADH, Artículos 1 y 24; y la Carta Africana, Artículos 2, 3 y 18(3). Sobre el derecho a la alimentación adecuada, específicamente el principio de no discriminación, está indicado en los Artículos 11 y 3 del PIDESC. En cuanto al derecho a la vida, éste se deriva de los Artículos 3 y 6 del PIDCP.

El principio de no discriminación se aplica en situaciones de emergencia. El Artículo 4 del PIDCP permite la suspensión de ciertas obligaciones en situaciones de emergencia pública “siempre que tales medidas [...] no involucren discriminación alguna fundada únicamente en motivos tales como raza, color, sexo, idioma, religión u origen social”. Cláusulas similares están incluidas en el Artículo 27(1) del CADH y en el Artículo 15(1) de la CEDH; la última disposición sólo permite excepciones “siempre que tales medidas no sean inconsistentes con otras obligaciones [de las Partes Contrayentes] del derecho internacional”, que sin duda son las obligaciones que están amparadas en el Artículo 4(1) del PIDCP. Por otra parte, si bien el derecho a una alimentación adecuada debe ser realizado “progresivamente” en virtud del Artículo 2 del PIDESC, la no discriminación en el disfrute y el ejercicio de ese derecho es una obligación con efecto inmediato (véase la sección 2.2.2).

El principio de no discriminación contra los refugiados en los programas de ayuda pública se afirma en los Artículos 3, 20 y 23 de la Convención para los Refugiados de 1951. En cuanto a las PDI, a pesar de que no disfrutaban de un estado jurídico especial en el derecho internacional, están protegidas contra

la discriminación bajo las normas generales de los derechos humanos y del derecho humanitario (véase Principio 1(1) de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de las Naciones Unidas).

La imparcialidad y la no discriminación también estuvieron en juego en el Caso Nicaragua de 1986, donde la Corte Internacional de Justicia encontró que el apoyo dado por un Estado a un grupo armado involucrado en un conflicto interno armado no podía ser considerado una ayuda humanitaria, ya que fue limitado solamente a una de las partes del conflicto, y por tanto violó los principios de no discriminación e imparcialidad con los cuales las operaciones humanitarias deben cumplir⁴⁴.

El principio de imparcialidad fue además reafirmado en instrumentos del derecho indicativo, como en la Resolución 1296 (año 2000, parágrafo 11) del CSNU; las Resoluciones 46/182, 45/100 y 43/131 de la Asamblea General de las Naciones Unidas; y en el parágrafo 43 del Plan de Acción de la Cumbre Mundial para la Alimentación.

3.2.3. La aplicación de la imparcialidad y de la no discriminación en los programas de alimentación y los relacionados con la ayuda alimentaria

Los principios de no discriminación e imparcialidad no implican que los programas de alimentación y los relacionados con la ayuda alimentaria deban ser distribuidos por igual a todos los individuos, grupos o partes de un conflicto armado. Más bien, significan que los alimentos y la ayuda relacionada con éstos tienen que ser distribuidos solamente de acuerdo a la necesidad, sin tener en cuenta cualquier otra consideración. El único motivo por el cual se le puede dar una asistencia y una protección especial a un grupo específico es la existencia de necesidades particulares (por ejemplo, en los grupos vulnerables como los niños, los ancianos, etc.; véase más adelante). Por lo tanto, la imposición de condiciones para el tránsito de las caravanas humanitarias, así como el requerimiento de que cantidades similares de ayuda sean distribuidas

44 La Corte Internacional de Justicia, *Casos Relacionados con las Actividades Militares y Paramilitares en y Contra Nicaragua*, Nicaragua V. Estados Unidos de América, Méritos, 27 de junio de 1986, Pág. 14, párrafos 239-245.

al grupo que se beneficia del tránsito y a la entidad que permite dicho tránsito, no tienen ninguna base legal⁴⁵.

La mayoría de las entidades humanitarias aplican explícitamente el principio de la no discriminación en sus programas de ayuda. Por ejemplo, El Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las ONG establece que “la ayuda viene dada sin tener en cuenta raza, creencia o nacionalidad de los destinatarios y sin distinciones desfavorables de cualquier tipo” y que “prioridades en la ayuda son calculadas solamente según la necesidad” (principio 2).

3.3. Protección y asistencia especial para los grupos vulnerables

En su Observación General 12, el CDESC estableció que “la prioridad en la ayuda alimentaria debería darse a las poblaciones más vulnerables” (párrafo 38). La protección y la asistencia especial para los grupos vulnerables se derivan del principio de distribución de la ayuda de acuerdo solamente a la necesidad (ver en la sección anterior 3.2), y de las normas específicas del derecho humanitario internacional y de la legislación internacional para los derechos humanos.

En cuanto al derecho internacional humanitario, el Artículo 70(1) del Protocolo Adicional I (válido para los conflictos armados) establece que: “en la distribución de los envíos de ayuda, se dará prioridad a aquellas personas, tales como los niños, mujeres en embarazo, en maternidad y en periodo de lactamiento, a quienes, en virtud del Cuarto Convenio de Ginebra y bajo este Protocolo, se les ha sido acordado un tratamiento privilegiado o una protección especial” (véase también el art. 23(1) del Cuarto Convenio de Ginebra). Normas similares se aplican en los conflictos armados no internacionales.

Según la legislación para los derechos humanos, las acciones dirigidas a garantizar protección y asistencia especial para los grupos o individuos particularmente vulnerables no es contraria sino complementaria al principio

45 Requerimientos de este tipo por ejemplo fueron impuestos en el conflicto armado en Bosnia y Herzegovina. Con respecto a estos episodios, véase en *Situation des droits de l'homme dans le territoire de l'ex-Yugoslavie*, del Relator Especial de la Comisión de los Derechos Humanos, 21 de febrero de 1994, E/CN.4/1994/110, párrafos 65, 69 y 71.

de no discriminación. De esta manera, las disposiciones sobre las medidas especiales para algunos grupos o individuos son indicadas con respecto a los niños (CDN, art. 3(2)), a los ancianos (por ejemplo, en el Protocolo de San Salvador, art. 17; en la Carta Africana, art. 18; etc.), y a las personas que pertenecen a minorías raciales (por ejemplo, en el CERD, art. 1(4)), etc.

Las posibles implicaciones para los programas relacionados con la alimentación y la ayuda alimentaria se incluyen teniendo en cuenta las necesidades nutricionales especiales (de niños, madres en embarazo, etc.) y otras necesidades particulares (atención para aquellas personas que no sean capaces de trabajar dentro de los programas de alimentos por trabajo). Por ejemplo, en lo que respecta a las ayudas contempladas en el CAA de 1999, el Artículo VIII de la Convenio establece que “los miembros prestarán atención a satisfacer las necesidades nutricionales particulares de [...] los niños”, y que “la distribución de la ayuda alimentaria gratuita debe enfocarse en los grupos vulnerables”. Principios similares también son considerados y operativos en los códigos de conducta no vinculantes reconocidos internacionalmente (véase por ejemplo, la “selección de la norma” para la ayuda alimentaria del Proyecto Esfera, y la nota 1 para la orientación de esa norma).

De acuerdo con los tratados internacionales y los instrumentos normativos no vinculantes, los grupos vulnerables son:

- **Los Niños**⁴⁶. Como en el derecho humanitario internacional, ver los Artículos 23(1) y 24(1) del Cuarto Convenio de Ginebra, los Artículos 70(1), 77 y 78 del Protocolo Adicional I, y el Artículo 4(3) del Protocolo Adicional II; en la legislación para los derechos humanos, ver los Artículos 3(2), 24(2)(c) y 27 del CDN. Las necesidades especiales de los niños son también reconocidas en la normativa no vinculante, en general para todos los niños (en el principio 2 de la Declaración de los Derechos de los Niños de 1959, como en varias otras resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, como por ejemplo la Resolución 52/107 de 1998; resoluciones de la Comisión para los Derechos Humanos, como por ejemplo las Resoluciones 2000/85, 1999/80, 1998/76, 1997/78, etc.), y en particular para las niñas

46 Bajo la legislación para los derechos humanos, un niño es definido como “todo ser humano que siendo menor de 18 años está cobijado bajo la ley que se aplica hasta poco antes de alcanzar la mayoría de edad” (CDN, art. 1).

(ver por ejemplo, el párrafo 7 de la Resolución 54/148 de la Asamblea General de las Naciones Unidas).

- **Los ancianos.** Véase el Artículo 17(a) del Protocolo de San Salvador y en el Artículo 18(4) de la Carta Africana⁴⁷.
- **Las personas con discapacidades**⁴⁸. Véase el principio 8 de la Declaración sobre los Derechos de las Personas con Discapacidades y, a nivel regional, el Artículo 18(4) de la Carta Africana. Las necesidades especiales de los niños con discapacidades están incluidas en el Artículo 23 de la CDN.
- **Madres en embarazo, en maternidad y madres en periodo de lactancia.** De igual manera que en el derecho internacional humanitario, véase el Artículo 23(1) del Cuarto Convenio de Ginebra y el Artículo 70(1) del Protocolo Adicional I; en la legislación para los derechos humanos, véase el Artículo 12(2) de la CEDAW⁴⁹.
- **Los Refugiados y las Personas Desplazadas Internamente (PDI).** El hecho de que, por definición, los refugiados y las PDI dejen su hogar y su tierra, limita su posibilidad de producir alimentos o de trabajar para procurárselos. La obligación de satisfacer las necesidades específicas de los refugiados y los desplazados se deriva del principio de que la ayuda debe ser distribuida de acuerdo a la necesidad⁵⁰. Entre los refugiados y los desplazados, los grupos particularmente vulnerables (tales como

47 Ver también en el principio 4(2) de los Principios de las Naciones Unidas sobre los Desplazamientos Internos.

48 El artículo 1 de la Declaración sobre los Derechos de las Personas con Discapacidades (Resolución de la Asamblea General 3447 (XXX), del 9 de diciembre de 1975) define “las personas con discapacidad” como “toda persona incapaz de asegurarse a sí misma, totalmente o en parte, las necesidades para llevar una vida normal individual y/o social, como resultado de una deficiencia, congénita o no, de sus capacidades físicas o mentales”. Los conflictos armados ocasionan un gran número de personas discapacitadas, principalmente por las heridas sufridas en batallas y por las minas de tierra en la población civil. Los niños son particularmente vulnerables a la discapacidad en los conflictos armados, debido notablemente a las minas de tierra.

49 Ver también en el principio 4(2) de los Principios de las Naciones Unidas sobre los Desplazamientos Internos.

50 Un tema particularmente difícil se refiere a las relaciones entre los campos de refugiados/PDI y la población residente en las áreas circundantes. En países con un nivel de vida muy bajo, centrar la ayuda solamente en los campos de las PDI puede generar discrepancias (además de tensiones) entre las personas que viven en los campos de refugiados y la población residente.

niños, madres embarazadas, mujeres cabezas de familia, personas ancianas y con discapacidades) tienen derecho a una protección y a una asistencia especial⁵¹.

- **Otros grupos vulnerables.** Son los grupos vulnerables con recursos limitados no mencionados arriba. Una gran variedad de otros grupos pueden ser particularmente vulnerables dentro del contexto específico de cada crisis alimentaria. Por ejemplo, en ciertas situaciones las personas que pertenecen a un grupo minoritario pueden ser particularmente vulnerables. Nuevamente, el principio de distribución de la ayuda de acuerdo a la necesidad conlleva solamente a tener en cuenta sus necesidades especiales.

3.4. Género

Las mujeres están afectadas particularmente por los desastres naturales y por aquellos provocados por el hombre. La discriminación sufrida por las mujeres durante períodos ordinarios (como el acceso a los recursos naturales, al empleo, al crédito, a la capacitación, la extensión, etc.) se hace más aguda en períodos de emergencia. La atención al género se justifica también por el hecho de que en los conflictos armados el número de mujeres cabezas de familia se incrementa, ya que los hombres se mueren o están en guerra.

La igualdad de género es uno de los principios fundamentales de la legislación internacional para los derechos humanos. Éste abarca la no discriminación contra las mujeres y afirma la acción a favor de ellas. Las disposiciones de la legislación para los derechos humanos sobre la no discriminación ya han sido tratadas; todas las normas anteriormente citadas en la sección 3.2.2 incluyen al género como un campo de discriminación prohibido, y no son repetidas nuevamente aquí. El Artículo 2 de la CEDAW prohíbe la discriminación contra las mujeres de una manera muy completa, con respecto no solamente a la acción del Estado sino también de las entidades no estatales (cfr. art. 2(e)). La discriminación contra las mujeres es definida en la CEDAW como “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tiene el

51 Ver por ejemplo el principio 4(2) de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de las Naciones Unidas; Resolución 54/145 de las Asamblea General de las Naciones Unidas de 1999, relacionada con los niños menores no acompañados, párrafo 6; Comisión para los Derechos Humanos, Resolución 85 de 2000, párrafo 32(a), (c) y (d).

efecto o el propósito de perjudicar o de invalidar el reconocimiento, el disfrute o el ejercicio por parte de las mujeres, independientemente de su estado civil, sobre la base de igualdad entre hombres y mujeres, de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en el campo político, económico, social, cultural, civil, y en cualquier otro campo” (art. 1). El principio de la no discriminación permanece válido en situaciones de emergencia aún cuando los derechos humanos sean suspendidos (cfr. art. 4 del PIDCP).

El segundo aspecto del principio de igualdad entre sexos bajo la legislación para los derechos humanos es la discriminación positiva. Mientras que la eliminación de la discriminación *de jure* es necesaria, a menudo no es suficiente para garantizar la igualdad *de facto* entre los hombres y las mujeres. El principio de acción positiva se afirma en el Artículo 4(1) de la CEDAW, según el cual “la adopción de medidas temporales especiales de parte de los Estados Partes apunta a la aceleración de la igualdad *de facto* entre hombres y mujeres y no será considerada discriminación [...]”.

De acuerdo con el derecho internacional humanitario, las mujeres tienen derecho a la misma protección que los hombres. Las disposiciones generales sobre la no discriminación, citadas anteriormente (en la sección 2.2) incluyen al género como categoría a partir de la cual está prohibida cualquier distinción desfavorable. Es más, varias previsiones del derecho humanitario internacional establecen una protección adicional para las mujeres (por ejemplo, suministrando cuartos de detención e instalaciones sanitarias separadas para mujeres prisioneros de guerra, suministrando protección y respeto especial para las mujeres en embarazo, etc.). Una atención especial se da a las mujeres y madres embarazadas. Bajo el Cuarto Convenio de Ginebra, por ejemplo, a los envíos especiales de alimentos destinados a madres en embarazo y a las madres en periodo de lactancia se les debe permitir el libre tránsito; las internas que son madres en embarazo o madres en periodo de lactancia deben recibir alimentación adicional al estándar de las raciones alimenticias diarias, en proporción a sus necesidades fisiológicas (art. 89); las fuerzas ocupantes no pueden entorpecer la aplicación de las medidas preferenciales relacionadas con la alimentación, las cuales benefician a las madres embarazadas y a las madres con niños menores de siete años y a las que los han adoptado con anterioridad a la ocupación (art. 50)⁵².

52 Para el tema de género/sexo en la Ley Humanitaria Internacional, consultar Charlotte Lindsey, 2001, *Women Facing War*, CICR, disponible en el sitio web del CICR.

Con respecto a la ayuda en el CAA de 1999, el Artículo VIII del Convenio establece que “los miembros prestarán atención para satisfacer las necesidades nutricionales particulares de las mujeres”.

El empoderamiento de las mujeres se aborda extensamente en numerosas previsiones de declaraciones internacionales no vinculantes, particularmente en la Declaración de Beijing y su Plataforma de Acción (por ejemplo, en los párrafos 13, 16, 19, 24, 35, etc. de la Declaración; véase también en el párrafo 43 de la Declaración de Viena del 1993).

3.5. La ayuda en casos de emergencia y las preocupaciones a largo plazo

El Quinto Compromiso del Plan de Acción de la Cumbre Mundial de la Alimentación compromete a los Estados a “esforzarse para prevenir y estar preparados para las situaciones de emergencia de los desastres naturales y ocasionados por el hombre, y para satisfacer las necesidades transitorias y urgentes de alimentos de modo que fomenten la recuperación, la rehabilitación, el desarrollo y la capacidad para satisfacer necesidades futuras”. Por lo tanto, mientras se concentran en las necesidades urgentes e inmediatas, los programas relacionados con la alimentación y la ayuda alimentaria deberían (el Plan de Acción no es un documento vinculante) tener en cuenta las preocupaciones a largo plazo. Con respecto a la ayuda prevista en el CAA, este Convenio establece que “el suministro de ayuda alimentaria en situaciones de emergencia debería tener en cuenta particularmente los objetivos a largo plazo de la rehabilitación y de desarrollo en los países destinatarios” (art. VIII(d)); además, “en la planeación de las operaciones para la ayuda alimentaria, se tendrá debidamente en cuenta [...] los efectos que la entrega de la ayuda pueda tener sobre el mercadeo de las cosechas locales en el país destinatario” (art. X(b)).

Este enfoque está consagrado también en los códigos de conducta internacionalmente reconocidos, los cuales no son jurídicamente vinculantes (el Código de Conducta de las ONG sobre el Derecho a la Alimentación Adecuada, art. 7.6, y el Código de Conducta para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y las ONG, principio 8).

El considerar la rehabilitación y el desarrollo de los objetivos a largo plazo puede tener implicaciones para:

- *El momento de la ayuda.* Por una parte, los retrasos en la entrega de la ayuda podrían afectar negativamente a las poblaciones golpeadas por desastres naturales y aquellos ocasionados por el hombre; por otra parte, la ayuda necesita ser determinada en un escenario apropiado para evitar efectos negativos en la capacidad de producir alimentos a nivel local (los flujos de ayuda alimentaria pueden hacer bajar los precios locales de los productos agrícolas, creando trabas en la producción local). Por ejemplo, con respecto a la ayuda prevista en el CAA, “los Miembros tendrán como objetivo garantizar que la ayuda alimentaria suministrada llegue oportunamente a los destinatarios hacia los cuales va dirigida” (art. VIII (d)); es más, los Miembros deben evitar “efectos perjudiciales en las cosechas, la producción y las estructuras de mercadeo locales, distribuyendo la ayuda alimentaria en el momento apropiado” (art. XIII(a) e (i)).
- *Las formas para procurarse la ayuda alimentaria.* Según el CAA, para suministrarla, por ejemplo, “los miembros tendrán en cuenta la utilización o la distribución de sus contribuciones en efectivo para la adquisición de alimentos: (i) para abastecer al país destinatario por medio de otros países en desarrollo (“transacciones triangulares”); o (ii) para abastecer un área en déficit de un país en desarrollo por parte del mismo país (“adquisiciones locales”); el propósito es “promover el desarrollo agrícola local, fortalecer los mercados regionales y locales e incrementar la seguridad alimentaria a largo plazo en los países destinatarios” (art. XII(a)). Algunos instrumentos no vinculantes garantizan también la prioridad en las adquisiciones locales y “triangulares” de alimentos (véase objetivo 5.3(d) del Plan de Acción para la Seguridad Alimentaria en el Mundo; y el principio 6 del Código de Conducta del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de las ONG).

3.6. Participación

Los estudiosos se refieren cada vez más a la existencia de un derecho a la participación dentro del derecho internacional⁵³. Varias normas están indicadas como fundamentos para tal derecho, particularmente en los derechos humanos que son fundamentales para la participación, tales como el derecho a la libertad de reunión pacífica y asociada (DUDH, art. 20; PIDCP, arts. 21 y 22; CDN, art. 15(1); CADH, arts. 15 y 16; CEDH, art. 11; y la Carta Africana, arts. 10 y 11), y el derecho a la participación política (DUDH, art. 21; PIDCP, art. 25; CERD, art. 5(c); CEDAW, art. 7; etc.). De acuerdo con la mayoría de las cláusulas de derogación, estos derechos pueden ser suspendidos en tiempos de emergencia pública, siempre que los criterios especificados en los tratados (incluyendo por ejemplo, el de no discriminación) sean cumplidos. Sin embargo, de acuerdo con el Artículo 27(2) del CADH, el derecho a la participación política no se puede suspender. Las disposiciones de la legislación para los derechos humanos sobre la no discriminación por razones de género (CEDAW, art. 2; DUDH, art. 2; PIDCP, art.3; PIDESC, etc.) son pertinentes para la igualdad de derecho de participación de hombres y mujeres.

La participación también está mencionada en una gran número de instrumentos del Derecho Indicativo (por ejemplo, el cuarto párrafo de la Declaración de la Seguridad Alimentaria en el Mundo y los párrafos 46, 56, 58, 62, etc., del Plan de Acción del PMA; principio 10 de la Declaración de Río; párrafos 8, 24, 25, etc., de la Declaración de Viena y párrafos 67, 73, etc., del anexo del Plan de Acción; párrafos 16, 19, 20 25, etc., de la Declaración de Beijín; y los párrafos 23, 47, etc., de la Plataforma para la Acción pertinente; y el principio 18(3) de los Principios Rectores de las Naciones Unidas para los Desplazamientos Internos, relacionados específicamente con la participación de las mujeres).

Por otra parte, otros instrumentos han notado los obstáculos en el reconocimiento de un derecho jurídico para la participación, es decir, del hecho que los instrumentos arriba mencionados sólo se refieren indirectamente a la participación como tal y/o no son vinculantes jurídicamente, y que ellos no tengan debidamente claro quiénes son los titulares de derecho (si individuos

53 Para este debate, ver por ejemplo Celia R. Taylor, *The Right of Participation in Development Projects*, Konrad Ginther, Erik Denters y Paul de Waart, *Sustainable Development and Good Governance*, Dordrecht - Boston - Londres, 1995, págs. 204-229.

o grupos, etc.), quiénes son los portadores de deberes (si el gobierno nacional y/o las entidades internacionales) y cuál es el alcance de la participación⁵⁴.

En todo caso, cuando es aceptada una interpretación “progresiva” del derecho internacional que implica la existencia de un derecho a la participación, no queda claro cómo este derecho se relaciona con los programas para la alimentación y los relacionados con la ayuda alimentaria que son designados e implementados por las agencias internacionales y no gubernamentales, y cómo al derecho a la participación se le debe dar un efecto práctico en situaciones de emergencia, donde las limitaciones en el tiempo provocan dificultades y las estructuras sociales de las comunidades afectadas (por ejemplo, el vehículo potencial para la participación) son a menudo entorpecidas.

Fuera del dominio del derecho internacional, los esfuerzos para aclarar los métodos que incorporen la participación en los programas de ayuda alimentaria fueron realizados dentro del contexto del Proyecto Esfera. Por ejemplo, dentro de las normas mínimas en la ayuda alimentaria, el “estándar de participación” dice: “los destinatarios de la ayuda alimentaria tienen la oportunidad de participar hasta donde sea posible en el diseño, el manejo y el monitoreo del programa”. Los indicadores claves de la realización de esta norma son: “que los representantes de toda la población afectada por un desastre sean consultados e involucrados en las tomas de decisiones que se relacionan con la evaluación de las necesidades y el diseño del programa”; “las personas (tanto hombres como mujeres) que desde la población afectada participan en el manejo y la implementación del programa de ayuda alimentaria”. Otros estándares prevén la participación en todas las diferentes etapas de las operaciones de ayuda alimentaria, desde la evaluación de las necesidades (estándar de análisis 1, a indicador clave 2) a los criterios objetivos (estándar de objetivo, a indicador clave 1), al programa de implementación (estándar de capacidad 2) y a la distribución de la ayuda (estándar de distribución, a indicador clave 1 y nota de orientación 1). En cuanto a la distribución de la ayuda, por ejemplo, la participación de los ciudadanos en los programas de ayuda alimentaria se debe alcanzar, entre otros medios, a través de los comités de distribución representados por “género, etnia y situación socioeconómica” así como por “los líderes políticos de reconocido prestigio, líderes comunitarios tradicionales y líderes religiosos”.

54 Ver Taylor, *The Right of Participation in Development Projects*, op. cit., pág. 225.

Algunas organizaciones humanitarias se han comprometido a desarrollar y a adoptar enfoques participativos en sus programas de ayuda. El Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las ONG, por ejemplo, afirma que “serán encontradas maneras para involucrar a los beneficiarios de los programas en el manejo de las ayudas”, y compromete a las agencias de participación humanitaria a “esforzarse para conseguir la participación comunitaria total en [sus] programas de ayuda y de rehabilitación” (principio 7).

3.7. Preocupaciones medioambientales

La Observación General 12 del CDESC expone que el contenido básico del derecho a la alimentación implica el acceso de la alimentación en formas que sean sostenibles y que no interfieran con el disfrute de los otros derechos humanos (parágrafo 8). El concepto abarca la sostenibilidad económica, social y medioambiental, que debe tomarse en cuenta también en situaciones de emergencia, aunque bajo tales circunstancias se debe dar la prioridad al derecho a no padecer hambre y al derecho a la vida.

3.7.1. El impacto medioambiental de las crisis humanitarias

Todos los desastres naturales y provocados por el hombre implican un impacto medioambiental. En los conflictos armados, la conducta de las hostilidades por sí misma tiene un impacto sobre el medioambiente. Además, los grandes campos de refugiados y de PDI pueden contribuir a la degradación de los recursos naturales tales como bosques, suelos y aguas, y en general, de la biodiversidad⁵⁵; la degradación medioambiental a su vez puede afectar negativamente las condiciones sociales y de salud de las personas que viven en estos campos y de la población residente (por ejemplo, a través de la contaminación del agua). En este contexto, las operaciones humanitarias pueden tener también un impacto negativo sobre el medio ambiente. Por ejemplo, la manera como un campo de refugiados se concibe (preparación y selección del sitio, organización del campo, instalaciones sanitarias, etc.) y el tipo de ayuda que es suministrada (por ejemplo, la variedad de semillas en un programa que

55 De acuerdo con el Artículo 2 del Convenio sobre la Diversidad Biológica, la biodiversidad se define como "la variedad entre todos los organismos vivos de diferente naturaleza [...] diversidad entre las especies y los ecosistemas".

abastece insumos agrícolas) pueden afectar los recursos naturales. El impacto medioambiental que causa la ayuda alimentaria puede incluir la degradación de los bosques (debido a la recolección de madera como combustible para cocinar), la polución del aire (debido a la quema del combustible para cocinar), los desperdicios (desechos de alimentos empacados, etc.) y la introducción de las plagas.

3.7.2. La protección del medio ambiente en los conflictos armados

Durante los conflictos armados, el derecho internacional humanitario contiene normas que apuntan a la protección del medio ambiente. Estas normas son indirectamente pertinentes para el derecho a la alimentación adecuada, así como para los recursos naturales que constituyen medios importantes para la producción de comida. El Protocolo Adicional I (válido en los conflictos internacionales armados) prohíbe “métodos o medios de guerra que hayan sido, o que puedan, causar daño grave generalizado y a largo plazo al medio ambiente natural” (art. 35(3)). Además, el Artículo 55(1) del mismo Protocolo, afirma: “en guerra se deberá tener cuidado de proteger el medio ambiente natural contra daños graves generalizados y a largo plazo”. El Artículo 55 prohíbe también “la utilización de métodos o de medios de guerra que hayan sido o que puedan causar tal daño en el medio ambiente natural y de ese modo perjudicar la salud y la supervivencia de la población”, así como “los ataques contra el medio ambiente natural como formas de represalia”. Son también pertinentes el Artículo 56 del Protocolo Adicional I y el Artículo 15 del Protocolo adicional II (“la protección de los trabajos y de las instalaciones de fuerzas peligrosas”).

Por otra parte, la Convención de 1976 sobre la Prohibición del Uso de Técnicas Militares o de Cualquier Otra Técnica Hostil que Modifique el Medio Ambiente prohíbe “el uso de técnicas militares y de cualquier otra técnica hostil que modifique el medio ambiente causando efectos graves generalizados o duraderos, y que signifique el daño o la injuria a cualquier otro Estado Parte” (art. 1)⁵⁶.

56 La Convención de 1976 sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonales y sobre su Destrucción, mencionada anteriormente (Sección 2.2.3), también contiene normas relacionadas con el ambiente, en particular sobre los estándares ambientales que deben cumplirse en la destrucción de las minas antipersonales.

Previsiones pertinentes al respecto también están contenidas en el Borrador del Convenio Internacional sobre Medio Ambiente y Desarrollo⁵⁷. De acuerdo con el Artículo 32 del Borrador del Convenio, dedicado a “las actividades militares y a otras actividades hostiles”, los Estados Partes deben respetar, fuera de las áreas del conflicto armado, todas las normas internacionales medioambientales válidas en tiempos de paz, y, dentro de las áreas de conflicto armado, deban tener cuidado de proteger el medioambiente contra el daño evitable. Además, las partes “no deben emplear, ni amenazar con emplear, métodos o medios de guerra que puedan causar daño grave generalizado o a largo plazo en el medio ambiente” y “no deben utilizar la destrucción o la modificación del medio ambiente como medios de guerra o de represalia”.

3.7.3. Los problemas del medio ambiente y los principios relacionados con la alimentación y la ayuda alimentaria

A pesar de que sería deseable tener algún tipo de control medioambiental debido al gran impacto medioambiental que potencialmente acarrearán las operaciones humanitarias, no existe una norma del derecho internacional que exija a las agencias humanitarias evaluar los impactos medioambientales en sus programas de alimentación y los relacionados con la ayuda alimentaria. Esto se debe a que en situaciones de emergencia la ayuda apunta a satisfacer las necesidades urgentes e inmediatas de las poblaciones afectadas, y las duras limitaciones del tiempo pueden hacer imposible las evaluaciones del impacto medioambiental.

Fuera del contexto específico de las operaciones humanitarias, el derecho internacional contiene numerosas normas que requieren una evaluación del impacto medioambiental de las actividades que potencialmente están teniendo un efecto negativo sobre el medio ambiente. Por ejemplo, la Declaración de Río de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo, principio 17; la Convención sobre la Diversidad Biológica de 1992, Artículo 14; la Convención Marco sobre el cambio Climático de 1992, Artículo 4(1)(f); la Convención sobre la Legislación de los Usos No Navegables en los Cursos de Aguas Internacionales de 1992, Artículo 12; la Convención sobre el Derecho al Mar, Artículo 206;

57 El Borrador del Convenio (*Draft Covenant*) fue elaborado en 1995 por la Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza y el Consejo Internacional para el Derecho del Medio Ambiente. En el año 2000 se redactó una Segunda edición (a la que se refiere el documento). El Borrador del Convenio no ha sido aprobado por los Estados.

así como instrumentos regionales tales como el Acuerdo sobre la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales (ASEAN) de 1985, la Convención Espoo de 1991 sobre la Evaluación del Impacto Medioambiental en un Contexto Transfronterizo, y varios convenios regionales sobre la protección del medio ambiente marino.

Por otra parte, puede argumentarse que la evaluación del impacto ambiental constituye un principio general del derecho ambiental internacional: ya desde 1986 (es decir, antes de que la mayoría de los documentos arriba mencionados fueran promulgados), el Grupo de Expertos en Derecho Ambiental de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo identificó la evaluación del impacto medioambiental como un “principio emergente del derecho internacional”, y expuso que “los Estados que planean llevar a cabo o permiten actividades que puedan afectar significativamente un recurso natural o el medio ambiente realizarán o requerirán una evaluación de sus efectos antes de llevar a cabo o de permitir dichas actividades”⁵⁸.

Sin embargo, la aplicación de las normas sobre la evaluación del impacto ambiental en los programas alimentarios y los relacionados con la ayuda alimentaria se ve entorpecida por dos obstáculos importantes:

- Las normas que se identifican son vinculantes para los Estados, en lugar de serlo para los organismos humanitarios;
- Las normas se relacionan con las actividades “de desarrollo” en lugar de relacionarse con los programas de ayuda, donde las limitaciones de tiempo causan mayores dificultades.

Por falta de normas internacionales bien establecidas sobre los aspectos medioambientales de los programas alimentarios y los relacionados con la ayuda alimentaria, algunas organizaciones humanitarias han adoptado sus propias directrices internas (no jurídicas). Un ejemplo es proporcionado por las Directrices Medioambientales adoptadas por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en 1996, las cuales prevén la integración de la planeación y la acción medioambiental en las operaciones

58 Grupo de Expertos sobre el Derecho Ambiental, la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente el Desarrollo, *Environmental Protection and Sustainable Development: Legal Principles and Recommendations*, 1986, págs. 58-62.

de asistencia humanitaria. En cuanto a la ayuda alimentaria en particular, las Directrices establecen que el abastecimiento de “los alimentos se haga de una forma tal que se requiera de la menor cantidad de energía para cocinarlos (por ejemplo, alimentos frescos, cereales que hayan sido molidos antes de la distribución, etc.)”, y la promoción del reciclaje de los desperdicios alimenticios (parágrafo 5.5(f)).

Por otra parte, las normas internacionales más rígidas del derecho internacional para el medio ambiente pueden ser pertinentes para los temas específicos relacionados con la alimentación y la ayuda alimentaria. Por ejemplo, la distribución de semillas de una variedad inadecuada (es decir, de algunas especies extranjeras) puede tener impactos negativos sobre las especies locales a través de la competencia, la hibridación y la transmisión de enfermedades y parásitos. En virtud del Artículo 6(b) del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad pueden ser integrados, en la medida de lo posible y lo apropiado, y de acuerdo con las condiciones y capacidades particulares de cada Parte Contrayente, dentro de los planes, programas y políticas sectoriales e intrasectoriales. Resumiendo, cada Parte Contrayente debe evitar “la introducción, controlar y erradicar esas especies extranjeras que amenazan los ecosistemas, el hábitat y las especies (art. 8(h)). Por lo tanto, desde el punto de vista político y ético, se puede argumentar que estas organizaciones del sistema de Naciones Unidas, mientras no estén autorizadas por la CDB, no deberían llevar a cabo sus programas y actividades, ya que violarían deliberadamente los objetivos y principios fundamentales de un tratado adoptado por una conferencia de las Naciones Unidas, como la CDB. Por otra parte, desde el punto de vista jurídico, si un organismo humanitario debe suministrar variedades de semillas que amenazan los ecosistemas, el hábitat o las especies de los Estados destinatarios, que son partes del CDB, estos Estados tendrían el deber de tomar medidas tales como la prevención de la introducción de las semillas en su territorio.

Otras normas internacionales sobre la protección del medio ambiente se relacionan con la salud de las plantas y los animales. En particular, las plagas pueden ser introducidas con la ayuda alimentaria internacional causando futuros brotes y de esta manera conduciendo a la inseguridad alimentaria y a la degradación del medio ambiente. El conjunto de normas establecidas en la CIPF, aunque como tales no son jurídicamente vinculantes (véase sección 1.8), da una orientación sobre el control de las plagas y la cuarentena de las

plantas. Del mismo modo, un conjunto de normas establecidas por la OIE son pertinentes para las enfermedades, vacunas y otras cuestiones acerca de los animales. Estas normas se aplican tanto bajo circunstancias normales como en situaciones de emergencia, aunque la implementación por parte de las autoridades nacionales pueda algunas veces volverse problemática en situaciones de emergencia.

Con respecto a los pesticidas, además de las numerosas directrices y manuales no vinculantes emitidos por la FAO, el Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo Aplicable a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos Objeto de Comercio Internacional (adoptado en 1998, pero aún no en vigor) es una herramienta importante, en particular para los países en desarrollo, para evitar la importación de pesticidas riesgosos, ya que inicia un mecanismo de toma de decisiones y permite la prohibición de los productos químicos y pesticidas que no se puedan manejar de forma segura.

En el año 2002, el tema de los organismos genéticamente modificados dentro de los programas alimentarios y los relacionados con la ayuda alimentaria fue puesto en juego por los organismos multilaterales que proporcionaron ayuda alimentaria a algunos países del África austral. Las preocupaciones medioambientales relacionadas con los productos genéticamente modificados contempla la diseminación indiscriminada de esos productos, con sus efectos posibles sobre la biodiversidad local. Esto significa que en el presente, el derecho internacional no contiene todas las normas dirigidas específicamente hacia los problemas relacionados con los organismos genéticamente modificados dentro el contexto de ayuda alimentaria. En última instancia, la aceptación de ayuda alimentaria que contenga organismos genéticamente modificados es una decisión que recae sobre el gobierno del Estado destinatario. Por otra parte, la introducción de organismos vivos modificados, está gobernada por el Protocolo para la Biodiversidad de la CDB.

3.8. Estándares de adecuación

El derecho a una alimentación adecuada incluye un estándar de adecuación, derivado de la redacción del Artículo 11 del PIDESC (“el derecho [...] a un

estándar de vida adecuado [...], incluyendo la alimentación adecuada”⁵⁹. En su Observación General 12, el CDESC aclaró el significado del estándar de adecuación, aunque no en relación con las situaciones de emergencia. De acuerdo con el Comité, la alimentación debe estar disponible “en una cantidad y calidad suficiente que satisfaga las necesidades de la dietéticas de los individuos”, y “libre de sustancias adversas” y “aceptable dentro de una cultura determinada” (parágrafo 8). Sin embargo, mientras que el PIDESC permanece válido en situaciones de emergencia, el estándar de adecuación puede estar sujeto a limitaciones derivadas de la falta de recursos y de tiempo. Esto está implícito también en el concepto de realización “progresiva” del derecho a una alimentación adecuada (véase la sección 1.2.3). Tal como para la asistencia humanitaria, la cantidad inadecuada de ayuda alimentaria es aún mayor que ninguna ayuda. En cuanto a la ayuda humanitaria, la ayuda alimentaria de baja calidad puede ser aún mejor que aquella de ninguna calidad, por supuesto siempre y cuando la alimentación sea segura para el consumo humano, como se discute más adelante.

Varios instrumentos internacionales proporcionan las normas para la alimentación:

- Para que la ayuda alimentaria sea suministrada conforme al CAA, “todos los productos suministrados como ayuda alimentaria deben cumplir con los estándares internacionales de calidad, estar en consonancia con los hábitos y las necesidades nutricionales de la dieta de los destinatarios y, a excepción de las semillas, serán adecuados para el consumo humano” (art. III(j)).
- Cuando el derecho humanitario se aplique, el Artículo 89 del Cuarto Convenio de Ginebra le exige a los Estados suministrar raciones alimenticias diarias en suficiente cantidad, calidad y variedad a los presos, mientras que el Artículo 26 del Tercer Convenio de Ginebra contiene una norma similar con respecto a los prisioneros de guerra;

59 Véase la Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, que reconoce "el derecho de toda persona a tener acceso a una alimentación *sana y nutritiva*" (parágrafo 3, sin cursivo en el original). El Plan de Acción anexo define la seguridad alimentaria de la siguiente manera: "Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a alimentos *suficientes, inocuos y nutritivos* para satisfacer sus necesidades dietéticas y preferencias alimenticias para una vida activa y sana" (parágrafo 1, sin cursivo en el original).

el Artículo 49 del Cuarto Convenio de Ginebra y el Artículo 17 del Protocolo Adicional II se refieren a las “condiciones satisfactorias” de nutrición en los casos en que se desplaza una población por razones de su propia seguridad o por razones militares obligatorias.

- Amplias normas fueron desarrolladas bajo la Comisión del Codex Alimentarius con relación a los aditivos alimentarios, los medicamentos veterinarios y los residuos de plaguicidas, los contaminantes, los métodos de análisis, muestras, etc. El Codex Alimentarius también ha establecido códigos y reglamentos de práctica de higiene, todos reconocidos internacionalmente y basados científicamente. Pueden ser utilizados como referencia en caso de ausencia de una legislación nacional pertinente, y en muchos casos, para adoptar estas normas en la legislación nacional. Además, el Código Voluntario de Ética, que se refieren explícitamente a la Declaración Universal de los Derechos Humanos y que están dirigidos tanto a los países importadores como a los exportadores, puede suministrar una orientación adicional. El Artículo 8 del Código está dirigido a situaciones de emergencia específicas, y estipula que se debería dar una debida consideración a los principios básicos de seguridad alimentaria.

La legislación nacional regula algunos o todos los aspectos de la seguridad alimentaria que existen en la mayoría de los países. Por lo tanto, en la mayoría de los sistemas jurídicos nacionales, la distribución de alimentos peligrosos o dañinos para la salud es ilegal en virtud de la ley de responsabilidad civil y/o penal. Por lo tanto, una vez que una institución ha decidido distribuir la ayuda alimentaria, se puede argumentar que tiene un programa “con el deber de atender” *vis-à-vis* a los beneficiarios, es decir, que debe adoptar todas las medidas apropiadas para asegurar que la alimentación suministrada no resulte un daño físico para los beneficiarios. Esas normas son de importancia para la comida adquirida e importada localmente. En ausencia de tal legislación, el Codex Alimentarius es utilizado a menudo para determinar un consumo seguro y adecuado de la ayuda alimentaria por parte de los seres humanos.

Aparte de estas normas, sin embargo, el derecho internacional no contiene una guía sobre los estándares de adecuación para la ayuda alimentaria. No obstante, fuera del ámbito del derecho internacional, los estándares específicos desarrollados dentro del Proyecto Esfera pueden dar una indicación de implementación práctica. Por ejemplo, “el Estándar 1 del

soporte nutricional general: El suministro de nutrientes”, tomado de los Estándares Mínimos en Nutrición, dice: “las necesidades de los nutrientes de las personas son satisfechas”. Los indicadores claves y las notas guías adjuntas incluyen estándares en términos de ingestión de vitaminas y de otras sustancias nutricionales, en términos de ausencia de escorbuto, de pelagra o beri-beri, en términos del acceso a la leche materna o a los sustitutos de la leche materna reconocidos para bebés menores de seis meses y, en general, con bajos niveles de malnutrición. El “estándar de requerimiento” para la ayuda alimentaria dice: “la canasta familiar y las raciones de comida son designadas para acortar la distancia entre los requerimientos de las poblaciones afectadas y sus recursos alimenticios propios”.

Los estándares alimenticios de calidad y de seguridad del Proyecto Esfera deberían también ser mencionados. El Estándar 2 del soporte nutricional general tomado de los Estándares Mínimos dice: “La comida que es distribuida es de calidad suficiente, con condiciones de manejo sanas, y puede ser ofrecida y adecuada para el consumo humano”. Los indicadores claves adjuntos incluyen la ausencia de brotes de enfermedades producidas a causa de los alimentos distribuidos, la ausencia de quejas de los destinatarios, la existencia de controles de calidad apropiados, etc. El Estándar 4 del soporte nutricional general dice: “La comida es almacenada, preparada y consumida de manera segura y apropiada dentro de los hogares y a nivel comunitario”. Resumiendo, el recurso del estándar de manejo para la ayuda alimentaria incluye indicadores claves que se relacionan con el almacenamiento de la ayuda alimentaria (“el almacenamiento es seguro y limpio”, “los productos básicos alimenticios son inspeccionados y los productos básicos inadecuados son sancionados y eliminados de acuerdo con los procedimientos estándares”, etc.).

Un tema de seguridad que fue planteado en el año 2002 se relacionaba con la conveniencia del consumo humano de los cultivos genéticamente modificados suministrados como ayuda alimentaria. Como se mencionó anteriormente (en la sección 3.7), el derecho internacional no contiene normas que aborden este tema específicamente, aunque ellas están siendo discutidas por la Comisión del Codex Alimentarius. Por lo tanto, es el gobierno del Estado que recibe quien en última instancia determina si acepta la ayuda alimentaria que incluye organismos genéticamente modificados. Una pregunta interesante, para la cual no existe una respuesta clara en la actualidad, es si el país que se rehúsa a tal ayuda alimentaria, en ausencia de bases científicamente claras, está privando

a sus ciudadanos el derecho a tener acceso a la alimentación, violando así el Artículo 11 del PIDESC, o si un país que acepta tales alimentos puede ser considerado como uno que está violando el derecho a una alimentación adecuada. Tal vez una orientación podría ser obtenida a partir de otros principios de los derechos humanos, tales como el derecho a la participación democrática, el derecho a la información y el derecho al consentimiento de los consumidores a ser informados. La aceptación cultural, que es discutida más adelante, puede también tenerse en consideración.

De acuerdo con el CDESC, “la aceptación cultural [...] implica también la necesidad de tomar en cuenta, tanto como sea posible, los valores no relacionados con la nutrición que se asocian a los alimentos y el consumo de alimentos [...]” (Observación General 12, párrafos 8 y 11). En este aspecto, el derecho a la alimentación adecuada está ligado al Artículo 27 del PIDCP, el cual reconoce el derecho de las personas que pertenecen a las minorías étnicas, religiosas o lingüísticas “a disfrutar de su propia cultura” (véase también la CDN, art. 30). Nuevamente, en situaciones de emergencia la aceptación cultural en la ayuda alimentaria debe proseguirse en tal medida que sea consistente con la urgencia que se requiere y con la disponibilidad de los recursos.

Sin embargo, los aspectos culturales diferentes pueden tener una importancia relativa diferente. Los tabúes religiosos sobre el consumo de ciertas carnes, por ejemplo, pueden ser de tal intensidad que los beneficiarios preferirían morir de hambre antes que comerlas, lo cual conduce a la conclusión que tales tabúes deberían ser siempre respetados. Los hábitos relacionados con los alimentos básicos son importantes también, no sólo con referencia a la cultura sino también a la posibilidad de rehabilitación, así como los sistemas de producción que pueden llevar a cambiar hábitos alimenticios, que a su vez conducen a la demanda decreciente de la producción local y de ahí a consecuencias adversas para los agricultores locales. No obstante, las preferencias y los hábitos en la dieta que no llegan a ser tabúes vienen reservados temporalmente para asegurar el derecho a no padecer hambre y el derecho a la vida.

Los instrumentos no jurídicos como los estándares del Proyecto Esfera buscan poner en práctica el aspecto cultural del derecho a una alimentación adecuada. El Estándar 3 del apoyo nutricional general establece que: “los alimentos que son suministrados sean adecuados y aceptados dentro de la población”. Los indicadores claves que se enumeran son los siguientes:

- “Las personas son consultadas sobre la aceptación y la adecuación de los alimentos que están siendo distribuidos y los resultados son introducidos en las decisiones que se programan”;
- “Los alimentos distribuidos no entran en conflicto con las tradiciones religiosas o culturales de las poblaciones destinatarias o huéspedes”;
- “Los alimentos de primera necesidad distribuidos son familiares para la población”;
- “Los alimentos complementarios para los niños pequeños son apetitosos y de fácil digestión”;
- “No existe una distribución de leche en polvo gratis o subsidiada para la población en general”; y
- “Las personas tienen acceso a los condimentos culturalmente importantes (por ejemplo, al azúcar o al picante)”.

CONCLUSIÓN

Este estudio ha analizado las normas del derecho internacional que están relacionadas con el derecho a la alimentación adecuada en casos de emergencia. Y para hacerlo, se ha enfocado en dos temas principales: en las obligaciones de los Estados y de las entidades no estatales para respetar, proteger y cumplir el derecho a la alimentación adecuada en situaciones de emergencia; y en los principios y las normas que se aplican a los programas alimentarios y los relacionados con la ayuda alimentaria que son implementados por las agencias humanitarias internacionales.

De acuerdo con la legislación internacional para los derechos humanos, todo ser humano tiene el derecho a tener acceso físico y económico en todo momento a la alimentación adecuada o a los medios para procurársela. Para realizar progresivamente este derecho, cada Estado tiene una obligación jurídica de tomar las medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles, tanto a nivel individual como a través de la asistencia y la cooperación internacional. Por ser un derecho fundamental para los seres humanos, el derecho a la alimentación adecuada se aplica en situaciones de emergencia, incluyendo tanto los desastres naturales como los conflictos armados.

El reconocimiento del derecho a la alimentación adecuada consagrado en la legislación para los derechos humanos se complementa por las normas contenidas en otras ramas del derecho internacional (el derecho internacional para el refugiado, el derecho internacional económico, el derecho internacional medioambiental). Además, en los conflictos armados, el derecho internacional humanitario es aplicable.

La legislación internacional para los derechos humanos y el derecho internacional humanitario (cuando sea pertinente) son complementarios. La legislación para los derechos humanos, la cual se aplica (aunque en grados diferentes) tanto en tiempos de paz como en guerra, reconoce el derecho de los individuos a tener acceso en todo momento a alimentos inocuos y nutritivos o a los medios para procurárselos. El derecho humanitario, por el contrario, se aplica únicamente en los conflictos armados (y en otras situaciones relacionadas, como la ocupación) y es un instrumento decisivo para proteger ciertos derechos humanos básicos, incluyendo el derecho a la alimentación, en estas situaciones. Muchas de sus disposiciones están dirigidas

a asegurar que las personas o los grupos de personas que no toman parte o ya no son parte en las hostilidades no se vean privadas de la alimentación o del acceso a ella, prescribiendo ciertas conductas y prohibiendo ciertos comportamientos.

De esta manera, el derecho internacional humanitario contiene numerosas disposiciones destinadas a facilitar la asistencia humanitaria a las personas en necesidad, e imponen obligaciones tanto a las partes involucradas en las hostilidades como a los Estados que no participan en el conflicto. Las partes en conflicto deben permitir la asistencia humanitaria cada vez que las necesidades básicas de la población civil, incluyendo la alimentación, no se cumplen, y que una organización humanitaria imparcial ofrezca tal asistencia. Efectivamente, mientras que la asistencia humanitaria, de acuerdo con el derecho internacional, está sujeta al consentimiento del Estado afectado, la discreción de éste último al consentir de rehusarse está limitada por varias normas y principios del derecho internacional (humanitario y para los derechos humanos). Las ayudas que se ofrecen no pueden ser consideradas como actos hostiles; las negativas a recibir asistencia deben ser justificadas por razones válidas; las negativas podrían constituir violaciones de las disposiciones de la legislación para los derechos humanos sobre el derecho a la alimentación y el derecho a la vida; las negativas podrían constituir deliberada inanición de la población, crímenes de guerra, genocidio o crímenes contra la humanidad, castigados todos bajo el derecho internacional. En virtud del derecho internacional humanitario, las partes en conflicto deben proteger también los envíos de ayuda y facilitar su rápida distribución, y deben abstenerse de retrasarlos o desviarlos. En resumen, el derecho internacional humanitario limita el derecho de las partes en conflictos armados internacionales o no internacionales a escoger los métodos y los medios utilizados en guerra, y prohíbe el uso del padecimiento de hambre de civiles. Una parte involucrada en el conflicto no puede atacar, destruir, remover o volver inútiles los objetos indispensables para la supervivencia de la población civil, tales como los alimentos, las cosechas, las instalaciones de agua de bebida, o hacer de estos objetos el blanco de las represalias.

En circunstancias específicas, particularmente serias violaciones del derecho internacional, incluyendo algunas formas de violación del derecho a una alimentación adecuada (por ejemplo, el uso del padecimiento de hambre de

civiles como un método de guerra), constituyen crímenes que se castigan en virtud del derecho internacional, a saber, genocidios, crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad. La adjudicación sobre estos crímenes recae en los tribunales nacionales y/o en los tribunales internacionales.

El derecho económico internacional contiene normas que regulan la prestación de la ayuda alimentaria y que son vinculantes para los Estados Partes de estos tratados pertinentes. Las normas están representadas tanto dentro de los instrumentos de la OMC (Acuerdos sobre la Agricultura; Decisión sobre medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reforma en los países menos adelantados y en los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios) y dentro de los acuerdos internacionales de productos básicos (el CAA de 1999, que hace parte del Convenio Internacional de los Cereales). El CAA planea el suministro de cantidades específicas de ayuda alimentaria por parte de los Estados donantes identificados y los principios y criterios que rigen tal suministro. Las normas de la OMC incluyen criterios para la ayuda alimentaria interna (eximiéndola de la reducción de los compromisos relacionados con el apoyo nacional a la agricultura) y para la ayuda alimentaria internacional (regulando particularmente la relación entre la ayuda alimentaria y las transacciones comerciales). Los estándares internacionales sobre la seguridad alimentaria, la salud animal y la salud vegetal son válidos en situaciones de emergencia.

Finalmente, los principios y estándares contenidos en los códigos de conducta reconocidos internacionalmente y adoptados por las agencias humanitarias y las ONG, que no son vinculantes y están fuera del alcance del derecho internacional, pueden proporcionar información sobre la interpretación y la puesta en marcha de algunos aspectos del derecho a una alimentación adecuada en situaciones de emergencia.

En cuanto a la identificación de los principios y estándares para los programas alimentarios y los relacionados con la ayuda alimentaria, varios principios y estándares han sido identificados, a saber: la imparcialidad y la no discriminación; la protección y la asistencia especial para los grupos vulnerables; enfoque de género; consideración para la rehabilitación y el desarrollo a largo plazo; la participación; la protección del medio ambiente; y los estándares de adecuación.

La imparcialidad y la no discriminación implican que la ayuda debe ser distribuida solamente de acuerdo a las necesidades. La protección y la asistencia especial deben ser proporcionadas a categorías de grupos particularmente vulnerables, determinados en los instrumentos internacionales o identificados en cada programa humanitario. Un enfoque de género debe ser integrado en los programas de ayuda, para evitar la discriminación contra las mujeres y para que las necesidades nutricionales especiales de las mujeres sean tenidas en cuenta (especialmente con respecto a las madres embarazadas y a las madres en periodo de lactancia).

A pesar de que los programas de alimentación y los relacionados con la ayuda alimentaria tienen como objetivo satisfacer las necesidades urgentes e inmediatas, se debe tener en cuenta el tema de la rehabilitación y el desarrollo a largo plazo. Se deben diseñar las formas para que la participación pueda ser integrada dentro de los programas de ayuda. Aunque no es necesario que las organizaciones humanitarias lleven a cabo una evaluación del impacto ambiental antes de emprender sus programas de ayuda, se deben tener en cuenta las preocupaciones del medio ambiente en el diseño e implementación, y respetar las normas para la protección de la flora y fauna.

Por último, los programas de alimentación y los relacionados con la ayuda alimentaria deben cumplir con ciertos requerimientos mínimos, especialmente en términos de seguridad alimentaria para el consumo humano. Y se debe dar una debida consideración a la aceptación cultural.

BIBLIOGRAFÍA

Comisión para los Derechos Humanos. 2002. Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación. *El Derecho a la alimentación*, Informe consagrado en concordancia con la Resolución de Comisión para los Derechos Humanos 2001/25, 10 de enero de 2002, E/CN.4/2002/58.

Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). 1958. *Comentario del Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949*, Vol. IV, Ginebra, (disponible en www.icrc.org).

Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). 1987. *Comentario de los Protocolos Adicionales del 8 de Junio de 1977 a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949*, Ginebra, CICR/Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers (disponible en www.icrc.org).

Comité para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC). 1990. Observación General 3. *La naturaleza de las obligaciones de los Estados Partes*, 14 de diciembre de 1990.

Comité para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC). 1999. Observación General 12, *El derecho a la alimentación adecuada*, 12 de mayo de 1999, ONU Doc. E/C.12/1999/5.

Eide, A. 1999. *The Right to Adequate Food and to be Free from Hunger*, 28 de Junio 1999, E/CN.4/Sub.2/1999/12, Estudio actualizado aportado por la Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos en las Resoluciones 1997/107 y 1998/106.

FAO. 2000, *The Right to Food in 2000 and Beyond*, de W. Barth Eide, no publicado, Roma.

FAO. 2000. *El Derecho a la Alimentación en la teoría y en la práctica*, Roma.

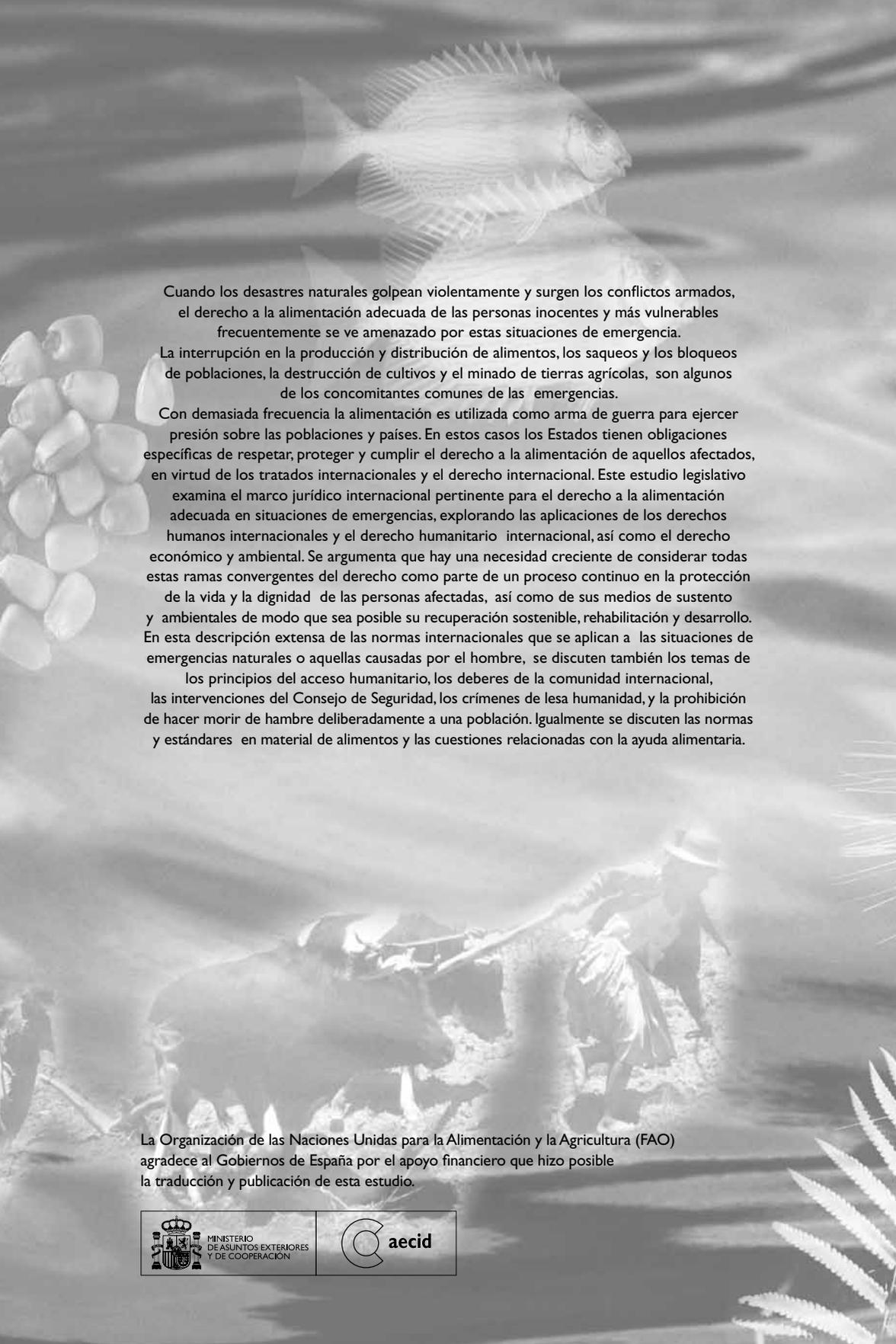
FAO. 1999. *Extractos de Instrumentos y Declaraciones Internacionales y Regionales y de Otros Textos Revestidos de Autoridad sobre el Derecho a la Alimentación*, Estudio Legislativo No. 68, Roma.

Kracht, U. 1999. *Human Rights and Humanitarian Law and Principles in Emergencies - An Overview of Concepts and Issues*, Documento preparado por la Oficina Regional de la UNICEF para el África Sudoriental, Nairobi.

OACDH. 2000. *El Derecho a la Alimentación*, Informe del Alto Comisionado para los Derechos Humanos presentado en concordancia con la Resoluciones 1999/24, 13 de enero de 2000, E/CN.4/ 2000/48, y 20 de marzo de 2000, E/CN.4/2000/48/Add. 1.

Pejic, J. 2001. *El Derecho a la Alimentación en Situaciones de Conflictos Armados: El Marco Legal*, Revista Internacional de la Cruz Roja, Vol. 83.

Windfuhr, M. 1998. Role of International Organizations in the Implementation of the Rights Related to Food and Nutrition, Segunda Consulata de Expertos sobre el Derecho a una Alimentación Adecuada como Derecho Humano, Roma, 18–19 de noviembre de 1998.



Cuando los desastres naturales golpean violentamente y surgen los conflictos armados, el derecho a la alimentación adecuada de las personas inocentes y más vulnerables frecuentemente se ve amenazado por estas situaciones de emergencia.

La interrupción en la producción y distribución de alimentos, los saqueos y los bloqueos de poblaciones, la destrucción de cultivos y el minado de tierras agrícolas, son algunos de los concomitantes comunes de las emergencias.

Con demasiada frecuencia la alimentación es utilizada como arma de guerra para ejercer presión sobre las poblaciones y países. En estos casos los Estados tienen obligaciones específicas de respetar, proteger y cumplir el derecho a la alimentación de aquellos afectados, en virtud de los tratados internacionales y el derecho internacional. Este estudio legislativo examina el marco jurídico internacional pertinente para el derecho a la alimentación adecuada en situaciones de emergencias, explorando las aplicaciones de los derechos humanos internacionales y el derecho humanitario internacional, así como el derecho económico y ambiental. Se argumenta que hay una necesidad creciente de considerar todas estas ramas convergentes del derecho como parte de un proceso continuo en la protección de la vida y la dignidad de las personas afectadas, así como de sus medios de sustento y ambientales de modo que sea posible su recuperación sostenible, rehabilitación y desarrollo. En esta descripción extensa de las normas internacionales que se aplican a las situaciones de emergencias naturales o aquellas causadas por el hombre, se discuten también los temas de los principios del acceso humanitario, los deberes de la comunidad internacional, las intervenciones del Consejo de Seguridad, los crímenes de lesa humanidad, y la prohibición de hacer morir de hambre deliberadamente a una población. Igualmente se discuten las normas y estándares en material de alimentos y las cuestiones relacionadas con la ayuda alimentaria.

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) agradece al Gobierno de España por el apoyo financiero que hizo posible la traducción y publicación de este estudio.

