



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/HRC/4/30
19 de enero de 2007

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS
Cuarto período de sesiones
Tema 2 del programa provisional

**APLICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN 60/251 DE LA ASAMBLEA
GENERAL, DE 15 DE MARZO DE 2006, TITULADA
"CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS"**

**Informe del Relator Especial sobre el derecho
a la alimentación, Jean Ziegler**

Resumen

Preocupa gravemente al Relator Especial sobre el derecho a la alimentación informar al Consejo de Derechos Humanos de que el hambre sigue aumentando a escala mundial. El número de personas que padecen hambre ha ascendido a 854 millones y ha estado en aumento todos los años desde 1996. Prácticamente no se han hecho progresos en la reducción del hambre, pese a los compromisos asumidos por los gobiernos en 1996 en la primera Cumbre Mundial de la Alimentación, y reiterados en la Cumbre del Milenio en 2000. Más de 6 millones de niños siguen muriendo anualmente antes de cumplir 5 años.

Esto es inaceptable. Todos los seres humanos tienen derecho a vivir dignamente sin padecer hambre.

En este informe, el Relator Especial encomia una serie de iniciativas positivas de los gobiernos en la lucha contra el hambre. Sin embargo, también señala a la atención del Consejo de Derechos Humanos situaciones sumamente inquietantes relacionadas con el derecho a la alimentación, especialmente en las regiones de Darfur en el Sudán, en la República Democrática del Congo, en los países del Cuerno de África y en la República Popular Democrática de Corea.

El Relator Especial también centra su atención en la tragedia silenciosa de los niños que sufren y mueren de hambre y malnutrición. Sin una alimentación y nutrición adecuadas durante los cinco primeros años, los niños muestran retraso en el crecimiento y un desarrollo intelectual limitado, lo que los condena a una muerte prematura o una existencia marginal por el resto de sus vidas. Si no se respeta su derecho a la alimentación, los niños se ven obligados al trabajo forzado para poder alimentarse a sí mismos y alimentar a sus familias, lo que incluye su reclutamiento como niños soldados. Miles de niños toman la decisión de alistarse en grupos armados a raíz del hambre, la malnutrición y la inseguridad alimentaria, aunque rara vez se hable de ello. El derecho de los niños a la alimentación debe ser prioritario en los esfuerzos para combatir el hambre y garantizar la paz.

El hambre obliga a decenas de miles de personas a huir de sus propios países, especialmente del África subsahariana. El Relator Especial señala a la atención del Consejo los "refugiados del hambre" del África y la penalización de su migración forzada. En 2006, decenas de miles de personas que arriesgaron sus vidas para escapar del hambre siguen siendo deportadas a sus países de origen, aun cuando allí sus vidas quedarán nuevamente expuestas al hambre y la hambruna. El Relator Especial considera que se debe extender protección jurídica a estos "refugiados del hambre", pues sólo entonces los gobiernos asumirán seriamente su obligación de respetar, proteger y realizar el derecho a la alimentación de todos los seres humanos en el mundo.

El informe termina con una serie de recomendaciones a los gobiernos en relación con la realización del derecho a la alimentación.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN.....	1 - 12	4
I. NOVEDADES POSITIVAS EN LA REALIZACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN	13 - 20	6
II. SITUACIONES MOTIVO DE GRAVE PREOCUPACIÓN	21 - 26	8
III. LOS NIÑOS Y SU DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN	27 - 46	11
A. La vulnerabilidad extrema de los niños al hambre y la malnutrición	29 - 30	11
B. Derecho de los niños a la alimentación en virtud del derecho internacional.....	31 - 37	12
C. Los niños que luchan en conflictos armados y el derecho a la alimentación	38 - 46	15
IV. HUYENDO DEL HAMBRE. LOS REFUGIADOS DEL HAMBRE DEL MUNDO	47 - 67	17
A. Huyendo del hambre	54 - 61	19
B. La necesidad a reconocer a los refugiados del hambre.....	62 - 67	23
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	68 - 69	25

INTRODUCCIÓN

1. El Relator Especial tiene el honor de presentar su primer informe al Consejo de Derechos Humanos, en cumplimiento de la decisión 2/102 del Consejo.
2. El Relator Especial debe comunicar con pesar que el hambre sigue en aumento en el mundo. Según el último informe de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) sobre *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2006*, no se han hecho prácticamente progresos en la reducción del hambre, pese a los compromisos asumidos por los gobiernos en 1996 y reiterados en la Cumbre del Milenio en 2000. Mientras que en 1996 el número de personas desnutridas se estimaba en cerca de 800 millones, actualmente, según la última estimación de la FAO, habría 854 millones de personas que no tienen suficiente para comer cada día. Más de 6 millones de niños mueren de hambre anualmente antes de cumplir 5 años.
3. Nuestro mundo es más rico que nunca, pero también hay más personas que nunca que padecen malnutrición, hambre e inanición. El mundo produce más alimentos que nunca, que bastarían para alimentar al doble de la población mundial, pero cada noche millones se van a dormir con hambre. Los niños pequeños que no ingieren cada día suficiente alimento o suficientes micronutrientes están condenados a una vida marcada por el retraso del crecimiento físico y un desarrollo intelectual limitado.
4. En un mundo más rico que nunca, el hambre no es inevitable. Es una violación de los derechos humanos. El derecho a la alimentación es un derecho humano que protege el derecho de todos los seres humanos a vivir con dignidad y no padecer hambre. Está reconocido por el derecho internacional humanitario y la legislación de derechos humanos. Según la definición del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, contenida en su Observación general N° 12 (1999), "el derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla" (párr. 6). El Relator Especial, inspirándose en la observación general, define el derecho a la alimentación de la siguiente manera:

"El derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna."

Actividades del Relator Especial

5. El Relator Especial sobre el derecho a la alimentación se siente honrado con la continuación de su mandato al servicio del Consejo de Derechos Humanos. Está dispuesto y abierto a escuchar todas las sugerencias de los miembros del Consejo sobre la mejor manera de servir a ese órgano y cumplir su mandato sobre el derecho a la alimentación.
6. Es su labor durante el último año, el Relator Especial siguió promoviendo el derecho a la alimentación entre los gobiernos, los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones no

gubernamentales (ONG) en todo el mundo. Durante 2006, el Relator Especial formuló solicitudes para llevar a cabo misiones oficiales en una serie de diferentes países. Además de las solicitudes formuladas desde hace mucho a los Gobiernos de la República Popular Democrática de Corea, Malawi y Myanmar, también presentó solicitudes a la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, las Filipinas y el Sudán. Hasta la fecha, aunque ha entablado un diálogo constructivo con esos Gobiernos, todavía no ha recibido una respuesta oficial positiva. El Relator Especial fue invitado en septiembre de 2006 por el Gobierno del Líbano a emprender una misión en ese país, tras el conflicto entre Israel y el Líbano, y presentó un informe al respecto al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/2/8).

7. Se pidió también al Relator Especial que, como parte de su mandato, recibiera y respondiera a la información sobre el derecho a la alimentación presentada por organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. En 2006, el Relator Especial envió 46 comunicaciones a los gobiernos, para pedirles más información sobre alegaciones específicas de violaciones al derecho a la alimentación. En una adición al presente figura un informe sobre esas comunicaciones.

8. El Relator Especial también siguió colaborando estrechamente con gobiernos y parlamentos para promover el derecho a la alimentación. El 14 de julio de 2006 asistió en Roma a una conferencia internacional sobre "La inseguridad alimentaria y el derecho a la alimentación", acogida por Walter Veltroni, alcalde de Roma, y organizada en colaboración con la Universidad de Florencia y la Fundación Unidea-Unicredit. En mayo de 2006 el Relator Especial hizo uso de la palabra en Berlín, ante la Comisión del Bundestag para la cooperación y el desarrollo internacional, y asistió a un simposio organizado por el Partido de los Verdes de Alemania.

9. El Relator Especial también siguió trabajando en estrecha cooperación con los organismos de las Naciones Unidas, en particular el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la FAO. En 2006, Año Internacional de los Desiertos y la Desertificación, inició una colaboración especial con la Secretaría de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, sobre la que dio cuentas en su último informe a la Asamblea General. También participó en una importante conferencia internacional sobre "Desertificación, hambre y pobreza", celebrada en Ginebra en abril de 2006. En mayo de 2006, se unió al PMA en su marcha mundial contra el hambre, llevada a cabo en 400 ciudades de 116 países diferentes de todo el mundo. En Suiza, más de 1.650 personas participaron en la marcha, y todas contribuyeron suficientemente para ofrecer un almuerzo a 60 escolares. En noviembre de 2006, el equipo del Relator Especial participó en un seminario sobre creación de una nueva Red mundial del derecho a la alimentación, coordinada por la Dependencia del derecho a la alimentación de la FAO.

10. A los fines de proteger el derecho de los niños a la alimentación, el Relator Especial ha seguido de cerca la aplicación del Código Internacional de Comercialización de Sucedáneos de la Leche Materna. El 17 de julio de 2006 el Relator transmitió a la Comisión Europea su preocupación acerca del proyecto de directiva de la Comisión sobre preparados para lactantes. Tras la respuesta de la Comisión Europea del 20 de septiembre de 2006, en que afirmaba su compromiso a respaldar el derecho a una alimentación suficiente, segura y de buena calidad, el Relator Especial reiteró su preocupación de que la revisión de esa directiva no se ajustara plenamente al dictamen del Comité Científico sobre Alimentos, particularmente en relación con la recomendación de utilizar etiquetados sobre propiedades nutritivas, en lugar de publicidad.

Además, el Relator Especial teme que el aflojamiento de las normas en la directiva de la Unión Europea pueda sentar un precedente para otras instituciones regionales y nacionales. El Relator Especial también escribió al Gobierno de Filipinas el 30 de noviembre de 2006 para manifestar su satisfacción con la adopción de un nuevo reglamento de aplicación destinado a restringir las prácticas de comercialización para promover la venta de preparados para lactantes, y elogió la posición del Gobierno al proteger el derecho del niño a la alimentación y nutrición, pese a las presiones externas.

11. Al mismo tiempo, siguió trabajando con las ONG que se ocupan de los derechos humanos y el desarrollo. En junio de 2006 participó en el Foro Social Mundial sobre migración, celebrado en Madrid del 21 al 24 de junio de 2006. En marzo, participó en una conferencia internacional titulada "¿Cómo podemos alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio?", celebrada en el Palacio de las Naciones en Ginebra. En diciembre de 2006 asistió a una conferencia organizada por la Liga Internacional por los Derechos y la Liberación de los Pueblos, en el Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales de Ginebra, sobre el tema "¿Cuál es el futuro de los derechos para los pueblos?". En septiembre de 2006, el equipo del Relator Especial participó en un seminario de expertos sobre la aplicación del derecho a la alimentación en el plano nacional, organizado por la FIAN, la FAO y el Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional de Heidelberg, en el marco del 20º aniversario de FIAN International. Su equipo también participó en Berna, el 14 de octubre de 2006, en la creación de la Alianza Suiza contra el Hambre.

12. El Relator Especial siguió asimismo colaborando estrechamente con los círculos académicos sobre cuestiones pertinentes al derecho a la alimentación. En mayo de 2006 su equipo participó en un simposio sobre "Indicadores, modelos de referencia, estudio del alcance y evaluación (IBSA)" en la Universidad de Mannheim, organizado por Eibe Riedel, vicepresidente del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y FIAN International. También asistió a un seminario sobre "Los derechos humanos en la lucha contra la extrema pobreza", celebrado en Barcelona en noviembre de 2006, y organizado por la Fundación La Caixa y el Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Barcelona. El Relator Especial y su equipo también participaron en 2006 en numerosos otros cursos y seminarios académicos, entre ellos, en el Instituto Universitario de Estudios para el Desarrollo y en la Facultad de Medicina de la Universidad de Ginebra, así como la Facultad de Derecho de las Universidades de Friburgo y Grenoble.

I. NOVEDADES POSITIVAS EN LA REALIZACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

13. El Relator Especial desearía señalar a la atención del Consejo de Derechos Humanos las siguientes novedades positivas en relación con la realización del derecho a la alimentación en el mundo, además de los ejemplos positivos en India, Guatemala y el Brasil, sobre los cuales presentó un informe a la Asamblea General.

Bolivia

14. En septiembre de 2006, el Parlamento de Bolivia aprobó un innovador proyecto de ley de reforma agraria, propuesta por el Presidente Evo Morales para redistribuir la tierra subutilizada a

las comunidades rurales, especialmente las comunidades indígenas. La nueva ley estipula que solamente estará sujeta a redistribución la tierra que no esté utilizada o que se haya obtenido por medios corruptos. Si se aplica correcta y eficientemente, esta ley permitiría redistribuir hasta 20 millones de hectáreas de tierras, en su mayor parte, a los pueblos indígenas, y mejorar sus medios de subsistencia y su acceso a la alimentación¹. Cerca del 41% de la población de Bolivia, en su mayoría pueblos indígenas de las zonas rurales, sufren la pobreza y no tienen acceso a alimentación suficiente todo los días².

Venezuela (República Bolivariana de)

15. El acceso a la tierra para los campesinos sin tierra ha mejorado considerablemente durante el período del informe. El Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela ha distribuido más de 3 millones de hectáreas de tierras a los agricultores, como parte de su programa de reforma agraria. Ello comenzó en 2001, con la promulgación de la Ley de tierras y desarrollo agrario, y continuó en 2003 con un decreto presidencial por el que se creaba el Plan Zamora, tendente a redistribuir la tierra a los pequeños y medianos productores y a apoyar un desarrollo agrícola sostenible con miras a alcanzar la autosuficiencia en materia de seguridad alimentaria y económica³. La Misión Mercal, que se inició en 2003, apunta a crear reservas de comestibles subvencionados a través de una empresa estatal denominada Mercal, para ayudar a las comunidades a alcanzar la autosuficiencia, mediante la sustitución de las importaciones de alimentos con productos de agricultores, pequeñas empresas y cooperativas locales. En 2005, los programas de alimentos de Mercal redundaron en beneficio de 11,36 millones de venezolanos con carácter regular. Los sitios de distribución de la Misión Mercal están dispersos en todo el territorio de Venezuela, y cada día se distribuyen 4.543 Tm de alimentos. Estos programas se intensificaron en 2006. El Relator Especial acoge con satisfacción la atención que asigna la oficina del Defensor del Pueblo y el Gobierno a la situación de los campesinos, particularmente en las zonas fronterizas de Apure y Tachira, que cotidianamente han estado haciendo frente a la violencia y los abusos de grupos paramilitares⁴.

Sudáfrica

16. Sudáfrica sigue siendo uno de los mejores ejemplos en el mundo de justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, incluido el derecho a la alimentación y el derecho al agua, con efectos positivos en la vida de millones de personas. La Declaración de Derechos de Sudáfrica, que está incorporada en la Constitución de 1996, estipula explícitamente que toda persona en Sudáfrica tiene derecho de acceso a suficiente alimento y agua (secc. 27, párr. 1 b)), y que el Estado respetará, protegerá y contribuirá a la realización de esos derechos (secc. 7,

¹ BBC News, "Bolivia passes land reform bill", 11 November 2006, and Economist.com, "Land battles", 21 September 2006.

² Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas, Progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, 2003-2004.

³ Global Exchange, Land Reform in Venezuela, 2003.

⁴ Cadena Global, "Defensor del pueblo denuncia violaciones en el campo", 15 May 2006.

párr. 2). También confiere atribuciones a la Comisión de Derechos Humanos de Sudáfrica para seguir de cerca la realización progresiva del derecho a la alimentación. A los fines de asegurar este derecho, el Gobierno ha elaborado un proyecto de ley sobre seguridad alimentaria nacional, con participación activa de la sociedad civil, especialmente a través de la "Campaña en pro del derecho a la alimentación". El Relator Especial alienta al Parlamento nacional a que apruebe el proyecto de ley sobre seguridad alimentaria nacional tan pronto como sea posible.

Sociedad civil

17. El Relator Especial también acoge con satisfacción numerosas iniciativas de la sociedad civil en todo el mundo, para promover el derecho a la alimentación.

18. En Colombia, el Relator Especial celebra la iniciativa de la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, una asociación de 100 organizaciones colombianas de la sociedad civil, que inauguraron en 2006 una campaña nacional sobre el derecho a la alimentación. En el contexto de un conflicto armado y una creciente malnutrición e inseguridad alimentaria en Colombia, la Plataforma apunta a sensibilizar acerca del derecho a la alimentación y determinar nuevas maneras de realizarlo.

19. En Malawi, las ONG han adoptado una importante iniciativa, encabezada por el Equipo nacional de tareas sobre el derecho a la alimentación, de redactar un proyecto de ley sobre el derecho humano a la alimentación, con el objeto de crear una autoridad independiente que garantice y siga de cerca la realización de ese derecho. La ley recomienda, entre otras cosas, la creación de una autoridad capaz de investigar las violaciones del derecho a la alimentación y tomar medidas en nombre de las víctimas. El Relator Especial alienta al Gobierno a que considere seriamente ese proyecto de ley, a fin de reforzar el actual marco legislativo nacional para la protección y promoción del derecho a una alimentación suficiente.

20. En el plano internacional, el Relator Especial acoge con beneplácito la labor de la organización mundial de agricultores La Vía Campesina y la ONG FIAN y CETIM (Centre Europe-Tiers Monde) para mejorar la situación de los agricultores pequeños y medianos y de subsistencia, que son las principales víctimas del hambre y la malnutrición y de violaciones de los derechos humanos. Tras consultas con los agricultores campesinos de todo el mundo, así como un análisis de las deficiencias en el marco jurídico vigente para la protección de los campesinos (preparado por FIAN y la Comisión Internacional de Juristas), La Vía Campesina ha propuesto un proyecto de declaración de derechos de los campesinos. Es importante centrarse en la manera en que la declaración puede ofrecer mayor protección al derecho a la alimentación para los que más padecen del hambre⁵.

II. SITUACIONES MOTIVO DE GRAVE PREOCUPACIÓN

21. El Relator Especial desearía señalar a la atención del Consejo de Derechos Humanos las siguientes situaciones que son motivo de grave preocupación en relación con la realización del derecho a la alimentación.

⁵ La Vía Campesina, FIAN International, *Rights, Resources and Resistance*, 2006.

Darfur, Sudán

22. En la región de Darfur, en el Sudán, se ha señalado una intensificación de la violencia debida a los continuos ataques de los grupos rebeldes y el uso de bombardeos aéreos en las regiones septentrional y meridional de Darfur. La violencia está causando muchísimas víctimas humanas y violaciones del derecho a la alimentación, incluso a través del saqueo de cultivos, alimentos y ganado, la destrucción de fuentes de agua, el desplazamiento forzado de personas de sus tierras y la perturbación de la asistencia alimentaria⁶. Los ataques a los trabajadores y vehículos de la asistencia humanitaria por diversos grupos armados siguen impidiendo la entrega de alimentos a las personas que los necesitan con urgencia. La situación de la seguridad dentro y alrededor de los campos de personas desplazadas dentro del país se ha seguido deteriorando, y el acceso de esas personas a los medios de subsistencia y a la obtención de alimentos para ellos y sus familiares se ve gravemente obstaculizado. Pese a la firma del Acuerdo de Paz de Darfur (DPA), las tensiones entre las partes en el Acuerdo se han intensificado durante el período del informe. El Relator Especial observa con preocupación que, si bien la tierra y los recursos naturales son un elemento central en el conflicto en Darfur, todavía no se ha establecido la Comisión de Darfur sobre la Tierra, que debía crearse en virtud del Acuerdo de Paz para abordar esas cuestiones⁷.

República Democrática del Congo

23. La situación de la seguridad en algunas regiones de la República Democrática del Congo continúa amenazando el derecho a la alimentación y agravando la malnutrición crónica y la inseguridad alimentaria. En el curso de 2006, miles de personas morían de hambre y de enfermedades conexas, el 30% de los niños menores de 5 años sufrían de malnutrición y el 50% de la población no tenía acceso a agua potable segura⁸. Las personas que han sido desplazadas forzosamente de sus hogares y tierras son particularmente vulnerables; en los campos de desplazados de Gety morían al día por lo menos diez personas, en su mayoría niños⁹. La situación de la seguridad afectaba gravemente la distribución de alimentos y otros tipos de ayuda humanitaria que se prestaba en otros campos, en particular, a las 16.000 personas desplazadas en los campos de Dubie¹⁰.

Cuerno de África

24. Tras la grave sequía a comienzos del año, las personas de los países del Cuerno de África han hecho frente a inundaciones terribles desde el 10 de noviembre de 2006. En Somalia, se estima que las inundaciones han destruido o puesto en peligro las escasas reservas alimentarias

⁶ The DPA Monitor, November 2006.

⁷ Ibid.

⁸ Figures from Action contre la Faim, 2006.

⁹ Irin, "Aid workers pull out of Gety", 1 September 2006.

¹⁰ Médecins Sans Frontières, "Food, nutrition and mortality situation of IDPs in Dubie", 2006.

de unas 900.000 personas¹¹. En Kenya, se han visto afectadas alrededor de 500.000 personas, particularmente en la distante región nororiental, los distritos costeros y las zonas de tierras bajas en la parte occidental del país¹². En Etiopía, se estima que 360.000 personas han sido damnificadas por las inundaciones, particularmente en la región de Ogaden en la que, a lo largo del río Wabi-shebelle, se han visto seriamente perturbados los medios de subsistencia¹³. En esta región, altamente militarizada según los informes, y en algunas de las zonas afectadas por las inundaciones en Somalia, las preocupaciones de seguridad agravan la dificultad de movimiento dentro de las zonas anegadas. El Relator Especial celebra los esfuerzos de los organismos humanitarios para llegar a las poblaciones afectadas, e insta a los gobiernos a que garanticen condiciones de seguridad para que la asistencia pueda desplazarse de forma segura.

Disminución en la ayuda alimentaria para el África subsahariana

25. El Relator Especial reconoce que Europa, los Estados Unidos y otros países desarrollados están haciendo importantes esfuerzos para prestar asistencia y ayuda alimentaria en los casos de emergencia. Sin embargo, pese al compromiso inquebrantable del PMA, el Relator Especial ha recibido informes de una importante disminución de la financiación para algunos de los programas de emergencia, con la consiguiente amenaza para la vida de millones de personas en África. Se está obligando al PMA a reducir las raciones alimentarias para 4,3 millones de personas en el África subsahariana. Se está disminuyendo incluso la asistencia alimentaria que se proporciona en los centros de nutrición maternoinfantil y los comedores escolares. En algunos países, entre ellos Malawi, Namibia y Swazilandia, la asistencia se ha reducido hasta el 80% o directamente se ha dado por terminada. Una disminución de los fondos de más del 70% ha obligado al PMA a dividir por la mitad las raciones en Mozambique¹⁴. Ello significa que las personas recibirán menos de la mitad de las calorías necesarias para mantener una vida sana, lo que es inaceptable.

República Popular Democrática de Corea

26. La situación en la República Popular Democrática de Corea, que dependía en gran medida de la ayuda extranjera para alimentar a una gran parte de su población, es también motivo de preocupación. Tras el anuncio de una prueba nuclear en octubre de 2006, algunos donantes bilaterales planearon detener la ayuda de emergencia que se prestaba al país. Si bien es difícil de evaluar la situación en la República Popular Democrática de Corea, el Relator Especial ha recibido indicaciones de la inminencia de otra crisis alimentaria, a raíz de las últimas inundaciones¹⁵. Según informes, el país habría recibido alrededor de un millón de toneladas de

¹¹ Irin, "Somalia. Floods increase risk of malnutrition", 8 December 2006.

¹² "Kenya, Red Cross appeals for US\$ 21.9 million for flood-affected people", 12 December 2006.

¹³ OCHA, August 2006.

¹⁴ Irin, "WFP halves rations for the hungry", 10 November 2006.

¹⁵ Human Rights Watch, "North Korea: Ending food aid would deepen hunger", 11 October 2006.

ayuda alimentaria en 2005, principalmente de donantes bilaterales, pero ya ha agotado sus reservas de las cosechas del año pasado y el año en curso. El 10 de mayo de 2006 el PMA firmó un nuevo programa de ayuda alimentaria con la República Popular Democrática de Corea, por una duración de dos años. En virtud de la resolución 1718 (2006) del Consejo de Seguridad se impusieron sanciones al país¹⁶. El Relator Especial se complace en observar que la resolución 1718 (2006) del Consejo estipula que los fondos necesarios para los gastos básicos, lo que incluye el pago de alimentos, estén exentos de las sanciones. Desearía sumarse a la exhortación que ya han hecho otros titulares de mandatos de los procedimientos especiales y organismos de las Naciones Unidas a los donantes para que sigan apoyando la ayuda humanitaria a la República Popular Democrática de Corea¹⁷.

III. LOS NIÑOS Y SU DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN

27. En oportunidad del Día Mundial de la Alimentación, el 16 de octubre 2006, James Morris, Director Ejecutivo del Programa Mundial de Alimentos, dijo:

Todos los días unos 18.000 niños mueren de hambre y malnutrición. Sin embargo, no hay titulares en los diarios ni una indignación generalizada del público. En cambio, estos pobres niños olvidados mueren en silencio, lejos de nuestros ojos, en muchos países del mundo. Y sin embargo, podría no ser así: tenemos todos los instrumentos que necesitamos para erradicar el hambre¹⁸.

28. No hay una indignación generalizada del público, porque el hambre y la malnutrición en muchas partes del mundo todavía no se tratan como una cuestión de derechos humanos. Sin embargo, si un lactante o un niño no recibe suficiente alimento y nutrición durante sus primeros días y sus primeros años de vida, estará condenado a un desarrollo físico e intelectual limitados, si es que llegan a sobrevivir. Régis Debray ha llamado a esos niños "los crucificados al nacer".

A. La vulnerabilidad extrema de los niños al hambre y la malnutrición

29. Cerca de 5,6 millones de niños mueren anualmente antes de los 5 años. En Níger, países del África saheliana, una cuarta parte de los niños mueren antes de su quinto año. Otros millones de niños sufren de un retraso en el crecimiento y un desarrollo intelectual limitado, como resultado de la deficiente alimentación y nutrición. Alrededor de uno de cada cuatro niños en el mundo tiene un peso inferior al normal para su edad, y en el mundo en desarrollo más del 96% de los niños con bajo peso al nacer son hijos de madres con peso insuficiente, lo que refleja un ciclo de desnutrición generacional, cuyas consecuencias las madres, ellas mismas con salud mediocre y desnutridas, transmiten al hijo¹⁹. Si bien se han observado progresos recientes

¹⁶ UN News, "Security Council imposes sanctions on DPRK", 14 October 2006.

¹⁷ UN News, "UN human rights expert laments food aid cuts to DPRK", 25 October 2006.

¹⁸ Child Rights Information Network, 26 September 2006.

¹⁹ UNICEF, Progress for Children. A Report Card on Nutrition, May 2006.

en la reducción de los niveles mundiales de malnutrición, el Relator Especial está gravemente preocupado de que no se alcance el objetivo de desarrollo del Milenio, de reducir a la mitad el número de los niños con peso insuficiente para 2015²⁰.

30. La desnutrición es la causa de más de la mitad de las muertes de niños menores de 5 años. Cerca de 100 millones de niños carecen todavía de suficiente vitamina A, esencial para las funciones del sistema inmunitario y su supervivencia, crecimiento y desarrollo²¹. Millones sufren de desórdenes debidos a la deficiencia de yodo, que evita el crecimiento normal del cerebro y el sistema nervioso, pero que podría prevenirse fácilmente mediante la sencilla yodación de la sal²². La anemia por deficiencia de hierro afecta gravemente el desarrollo intelectual de los niños pequeños²³. La desnutrición también está estrechamente vinculada a la diarrea y otras enfermedades transmitidas por el agua²⁴. El agua insalubre y la falta de saneamiento básico e higiene matan todos los años a más de 1,5 millones de niños²⁵. En todo el mundo aproximadamente 125 millones de niños menores de 5 años no tienen acceso a una fuente mejorada de agua potable, y alrededor de 280 millones de niños menores de 5 años no disponen de acceso a instalaciones mejoradas de saneamiento.

B. Derecho de los niños a la alimentación en virtud del derecho internacional

31. La Declaración Universal de Derechos Humanos protege el derecho de todos los seres humanos "a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios" (art. 25). El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce el derecho de todos a un nivel de vida adecuado, "incluso alimentación" adecuada, y el derecho fundamental de todos a no padecer hambre (art. 11).

32. Si bien todos los instrumentos internacionales de derechos humanos se aplican tanto a los niños como a los adultos, la Convención sobre los Derechos del Niño es el principal tratado internacional de derechos humanos que apunta específicamente a proteger y promover los derechos del niño, incluido su derecho a la alimentación. El artículo 27 reconoce el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social. El artículo 24 estipula que los Estados Partes deberán adoptar las medidas apropiadas para combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid.

²² Ibid.

²³ Ibid.

²⁴ UNICEF, "Progress for children: A report card on water and sanitation", September 2006.

²⁵ Ibid.

contaminación del medio ambiente. El artículo 6 dispone que: "1. Los Estados Partes reconocen que todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida; 2. Los Estados Partes garantizarán en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño". El derecho internacional humanitario también contempla una serie de medidas para proteger las necesidades específicas de los niños durante los conflictos armados²⁶.

33. El Relator Especial estima que el derecho del niño a la alimentación puede entenderse dentro del marco establecido por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que pide a los Estados que respeten, protejan y realicen el derecho a la alimentación para todos los miembros de su población, sin discriminación. Ello supone que el derecho a la alimentación es no sólo un derecho positivo, sino también un derecho negativo, que apunta a prevenir la discriminación y las violaciones del acceso actual del niño a una alimentación suficiente.

1. La prohibición de discriminación

34. En virtud de la prohibición de discriminación los gobiernos no pueden discriminar contra los niños en su acceso a los alimentos, ni a los medios y derechos para obtenerlos, por motivos de raza, color, sexo, idioma, edad, religión, opinión política o de otro tipo, origen nacional o social, propiedad, nacimiento u otra condición. Sin embargo, la discriminación contra los niños todavía es frecuente entre las zonas rurales y urbanas, o dentro de las diferentes comunidades de un mismo país. Los niños que viven en las zonas rurales tienen el doble de probabilidades de sufrir malnutrición que los que viven en zonas urbanas en casi todos los países en desarrollo²⁷. En Asia meridional, las niñas tienen más probabilidades que los niños de tener un peso inferior al normal²⁸. En la India, se discrimina contra los niños *dalit* de maneras múltiples que afectan a su derecho a la alimentación²⁹. Estas disparidades, que sean una consecuencia directa o indirecta de las políticas y prácticas gubernamentales, constituyen violaciones a la prohibición de no discriminación en el disfrute del derecho del niño a la alimentación.

2. La obligación de respetar

35. La obligación de respetar el derecho a la alimentación exige que los gobiernos se abstengan de tomar cualquier medida que afecte negativamente el acceso actual de los niños a alimentos y agua suficientes. Ello incluye no adoptar medidas para desalojar de forma forzosa de sus tierras y medios de subsistencia a millones de familias, incluidos sus hijos. Los agentes del Estado deben también abstenerse de destruir o estimular la destrucción de los cultivos alimenticios, los abastecimientos de agua y los servicios de salud, y de participar en el desplazamiento forzado de familias y comunidades durante los conflictos armados, ya que ello

²⁶ Articles 23, 50, 89 of the Fourth Geneva Convention (1949) and article 70 of the Optional Protocol I (1977).

²⁷ See note 24.

²⁸ *Idem*.

²⁹ Joel Lee, Sukhadeo Thorat, *Dalits and the Right to Food: Discrimination and Exclusion in Food related Government Programmes*.

afecta principalmente a los niños. La privatización de los sistemas públicos de abastecimiento de agua con mucha frecuencia conduce a la violación del derecho a agua potable salubre para los sectores más pobres de la población.

3. La obligación de proteger

36. La obligación de proteger exige del Estado medidas para asegurar que terceros, entre ellos empresas o individuos, no priven a los niños de su acceso a suficiente alimentación. Un ejemplo claro de las medidas que los gobiernos pueden adoptar para proteger el derecho a la alimentación de los niños es la reglamentación de las prácticas de comercialización de los sucedáneos de la leche materna. El Código Internacional de Comercialización de Sucédáneos de la Leche Materna protege contra las estrategias inadecuadas de comercialización que tratan de convencer a las mujeres de que tales sucedáneos son mejores que la leche materna. El Código Internacional fue aprobado como un "requisito mínimo" para todos los países en virtud de la resolución 34.22 de la Asamblea Mundial de la Salud. La leche materna en los primeros seis meses de vida es esencial para estimular el sistema inmunológico de los lactantes, y protegerlos de la diarrea y de infecciones respiratorias agudas. La sustitución de la leche materna conlleva altos riesgos de infección, especialmente cuando el sucedáneo de la leche debe mezclarse con agua contaminada.

4. La obligación de realizar (facilitar y suministrar)

37. En virtud de la obligación de realizar el derecho a la alimentación los Estados deben adoptar medidas para abordar el hambre y la pobreza de los niños. Esta obligación está compuesta de dos obligaciones positivas (la obligación de facilitar y la obligación de suministrar). La obligación de facilitar significa que el Estado debe promover y participar activamente en que las actividades destinadas a propiciar a las familias, los padres y los encargados del cuidado de niños un mayor acceso y utilización de los recursos y medios para asegurar su subsistencia, incluida la seguridad alimentaria. De esta manera los padres y encargados podrán cumplir su responsabilidad de dar a los hijos acceso a alimentos adecuados y suficientes. Además, cada vez que los niños o sus familias no puedan, por motivos que escapan a su control, disfrutar del derecho a la alimentación por los medios a su disposición, los Estados tienen la obligación de contribuir directamente al ejercicio de ese derecho. Los programas de comedores escolares son un ejemplo de medidas para realizar el derecho a la alimentación. El Relator Especial celebra los ejemplos de la India, Sudáfrica, Cuba y el Brasil, que han estado a la vanguardia de los esfuerzos para que los comedores escolares se conviertan en un derecho. Los gobiernos también deben velar por que las instituciones de atención infantil y similares puedan suministrar alimentos adecuados y nutritivos a los niños que están a su cuidado. Esta obligación también se aplica a los niños que son víctimas de desastres naturales o de otro tipo. En las emergencias, los programas de socorro que ofrecen alimentos y nutrición deben tratar particularmente de satisfacer las necesidades especiales de los niños (A/51/306). A este respecto, el Relator Especial acoge con beneplácito la revisión, finalizada en el año en curso, de las directrices operacionales de 2001 para el personal de socorro y los administradores de programas en casos de emergencia preparados por el Grupo de Trabajo interinstitucional sobre alimentación de lactantes y niños pequeños en casos de emergencia.

C. Los niños que luchan en conflictos armados y el derecho a la alimentación

38. La protección del derecho de los niños a la alimentación es fundamental para eliminar la malnutrición infantil y la mortalidad prematura, pero también para combatir el trabajo infantil, incluido el reclutamiento forzado de niños en las fuerzas armadas. En Zambia, el oficial encargado de la reducción del trabajo infantil ha declarado que "he escuchado a niños que trabajan en la prostitución decir que prefieren morir de SIDA, porque es más lento que morir de hambre"³⁰.

39. El alarmante número de niños que luchan en guerras en todo el mundo es también un resultado del hambre y la pobreza³¹. Diez años después del informe inicial de Graça Machel relativo a las repercusiones de los conflictos armados sobre los niños (A/51/306 y Add.1), el Relator Especial desearía examinar de qué manera el hambre y la inseguridad alimentaria contribuyen a crear las condiciones que llevan a los niños a participar en grupos armados.

40. En 2006 las Naciones Unidas estimaron que más de 250.000 niños participaban activamente en conflictos armados en ejércitos o milicias gubernamentales y en diversos grupos armados de oposición (A/61/275). Se reclutan niños para que combatan en guerras en todas las regiones del mundo, de África (en particular Angola, Burundi, Côte d'Ivoire, la República Democrática del Congo, Liberia, Sierra Leona, Somalia y Uganda) a Asia (como Afganistán, Myanmar y Nepal), y en América Latina, donde el fenómeno puede observarse en Colombia. Europa también ha sido testigo del problema de los niños soldados durante los conflictos en los Balcanes, incluso en Kosovo (ibíd.).

41. Miles de niños adoptan la decisión de alistarse en grupos armados a raíz del hambre, la malnutrición y la inseguridad alimentaria, pero rara vez se habla sobre este problema³². Aunque muchos niños son reclutados de forma forzada, en la mayoría de los casos se trata de adolescentes entre 14 y 18 años que se alistan "voluntariamente" porque necesitan desesperadamente alimentos e ingresos para poder mantenerse y ayudar a sus familias³³. En Guinea, la investigación indicó que casi el 10% de los niños soldados declaraban que se habían alistado en grupos armados para obtener alimentos u otras ventajas³⁴. Durante el conflicto en Liberia, los niños también se alistaron voluntariamente para obtener alimentos para sí y sus familiares. Análogamente, en muchas de las regiones afectadas por conflictos en la

³⁰ *International Herald Tribune*, 24 August 2006.

³¹ Brett R., Specht I., *Young Soldiers: Why they choose to fight*, 2004.

³² See note 31.

³³ Idem.

³⁴ Small Arms Survey, 2006.

República Democrática del Congo y Uganda, los niños que se alistaban proceden de las familias más pobres que ganan menos de un dólar por día³⁵.

42. Muchos jóvenes deciden alistarse como medio para atender a sus necesidades básicas, para ellos y sus familiares, especialmente cuando los medios de subsistencia ya han sido agotados por la guerra³⁶. Muchos niños y jóvenes deciden unirse a grupos armados porque se sienten responsables de contribuir al sustento de sus familias, especialmente cuando el sostén de familia ha muerto, está herido o ha desaparecido. Los casos ilustrativos de Nepal parecen indicar que los niños de hogares monoparentales muy pobres son los más expuestos al riesgo de ser reclutados por los maoístas, a raíz de la inseguridad alimentaria³⁷.

43. Sin embargo, el hecho de tomar las armas o cumplir otro tipo de tareas para grupos armados no supone necesaria y automáticamente que la situación de la seguridad alimentaria de los niños mejore. A veces los grupos armados prometen recompensas en forma de dinero, alimentos y ropa para persuadir a los jóvenes a alistarse, pero en muchas ocasiones esas promesas luego no se cumplen. En un estudio reciente, se determinó que los comandantes decían a los niños que debían conseguir por sí solos los alimentos o los medios para adquirirlos, lo que claramente fomentaba el saqueo de las familias y comunidades³⁸. Con frecuencia, los niños combatientes tenían hambre y morían de inanición, como narra Josephine, de la región septentrional de Uganda:

A veces estábamos con el estómago vacío durante varios días. No teníamos alimentos y comíamos solamente hojas y frutas silvestres... otras veces había un puñado de judías para diez personas. El hambre mata a muchos niños, incluso a los hijos de los comandantes³⁹.

44. El Relator Especial está impresionado por los recientes esfuerzos de la comunidad internacional, ONG de Suecia, los Estados Unidos de América y Noruega, por centrarse en la eliminación del reclutamiento de niños y los conflictos armados. En 2005, el Consejo de Seguridad aprobó una resolución de largo alcance sobre los niños afectados por los conflictos, en que se pedía el cumplimiento de las reglas y normas de protección y la creación de un grupo de trabajo con el propósito de seguir de cerca ese cumplimiento (resolución 1612 (2005) del Consejo). Sobre el terreno, la colaboración entre los organismos de las Naciones Unidas, en particular el UNICEF, los gobiernos, las organizaciones regionales, las ONG y la sociedad civil han permitido lograr progresos significativos, entre ellos, una mayor sensibilización mundial,

³⁵ Redress, Victims, Perpetrator or Heroes? Child soldiers before the International Criminal Court, 2006.

³⁶ See 31 above.

³⁷ Charu Lata Hogg, "Child recruitment in South Asian conflicts: A comparative analysis of Sri Lanka, Nepal and Bangladesh", 2006, Chatham House, London.

³⁸ See note 35 above.

³⁹ Ibid.

el fortalecimiento del sistema internacional de derechos humanos, para mejorar la protección de los derechos del niño, y la integración de esta cuestión dentro de las Naciones Unidas (A/61/275). La Corte Internacional de Justicia también ha emitido mandamientos de detención para cinco miembros superiores del Ejército de Resistencia del Señor (LRA) y el fundador y dirigente de la Unión de Patriotas Congoleños en la región de Ituri de la República Democrática del Congo, por el reclutamiento forzado y utilización de niños menores de 15 años en conflictos.

45. El marco legislativo internacional para proteger a los niños de los efectos de los conflictos armados también se ha reforzado considerablemente con la entrada en vigor en 2000 del Convenio N° 182, sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999, de la Organización Internacional del Trabajo, que estipula que los Estados deben tomar medidas inmediatas para prohibir y eliminar las peores formas de trabajo infantil, lo que incluye el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados, así como la entrada en vigor en 2002 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en conflictos armados. Esas novedades reflejan importantes progresos en los esfuerzos por eliminar el reclutamiento de niños. Sin embargo, el Relator Especial está preocupado de que tales esfuerzos no siempre se centren en las causas subyacentes del reclutamiento de niños, que son el hambre y la falta de escolarización.

46. Existe la necesidad urgente de reconocer el nexo entre el hambre y la inseguridad alimentaria, y el reclutamiento de niños en conflictos armados. Los gobiernos y la comunidad internacional deben adoptar medidas concretas para respetar, proteger y realizar el derecho del niño a la alimentación a fin de suprimir las causas subyacentes de los conflictos y el reclutamiento de niños. Durante las situaciones de conflicto, si la seguridad lo permite, es preciso centrarse en asegurar una alimentación y nutrición adecuada a todos los niños, incluso promoviendo medidas como los comedores escolares universales, para mantener a los niños en la escuela, u ofreciendo alimentos en los programas de formación profesional para adolescentes. Se deben abordar, mediante programas especiales, las necesidades básicas de alimentación y agua potable para los 140 millones de niños menores de 12 años que no tienen un acceso regular a la escuela. Sin embargo, la clave para eliminar el reclutamiento de niños en conflictos armados será la erradicación del hambre y la garantía de un acceso suficiente de todos a los recursos productivos.

IV. HUYENDO DEL HAMBRE. LOS REFUGIADOS DEL HAMBRE DEL MUNDO

47. En muchas regiones del mundo, especialmente en África, las hambrunas, la miseria y el hambre crónico obligan a las personas a dejar sus hogares, tierras e incluso sus países. El hambre y las hambrunas no obedecen solamente a la sequía, sino también a problemas económicos y políticos de corrupción y mala administración. También se deben a las políticas hipócritas de los países desarrollados en materia de agricultura y cambio climático, que contribuyen aún más al hambre, la pobreza y la desigualdad en los países en desarrollo. Con frecuencia el hambre y el alimento se utilizan como armas de guerra contra determinados grupos de personas que se ven obligadas a huir para salvar sus vidas. Sin embargo, la comunidad internacional todavía no considera el hambre y las violaciones del derecho a la alimentación como un motivo valedero o una causa jurídica suficiente para que las personas huyan de sus países. Las decenas de miles de personas que escapan del hambre y la hambruna y

cruzan las fronteras, especialmente si tratan de huir a países desarrollados, son consideradas "inmigrantes ilegales", arrestadas y detenidas en condiciones, a veces vergonzosas, en centros de detención mientras se tramitan sus casos. Si se les deniega el asilo, normalmente son deportadas de forma forzada a sus países de origen, aun cuando allí sigan estando expuestas a la muerte por hambruna y el hambre crónico.

48. La situación es particularmente dramática para las personas que huyen del África subsahariana. ¿Cuántos jóvenes africanos están saliendo de sus países, y arriesgando sus vidas para tratar de llegar a Europa? Se estima que unos 2 millones de personas tratan de entrar en la Unión Europea ilegalmente todos los años, y unos 2.000 de ellos mueren ahogados en el Mar Mediterráneo. Tratan de llegar a las Islas Canarias desde Mauritania o Senegal, o cruzar el Estrecho de Gibraltar desde Marruecos. Según el Gobierno de España, en 2005 llegaron a las costas españolas 37.685 migrantes africanos. Otros 22.824 llegaron a las islas de Italia o Malta, desde la Jamahiriya Árabe Libia o Túnez⁴⁰. Tratan también de llegar a Grecia a través de Turquía o Egipto. Markku Niskala, Secretario General de la Federación Internacional de la Cruz Roja ha hecho un llamamiento: "Se está haciendo caso omiso por completo de esta crisis. No sólo nadie acude en ayuda de esas personas desesperadas, sino que ni siquiera se recopilan estadísticas que dejen constancia de esta tragedia cotidiana"⁴¹.

49. En la noche del 28 de septiembre de 2005, por lo menos cinco hombres africanos murieron al recibir disparos cuando varios cientos de personas, que trataban de entrar en el territorio español trepando por dos vallas de alambres de púas que separan Ceuta de Marruecos, tuvieron un enfrentamiento con agentes del orden⁴². El 6 de octubre de 2005, otros seis hombres murieron a balazos en el lado marroquí de la frontera. Amnistía Internacional pidió una investigación internacional independiente de estos hechos, así como sobre los informes ulteriores de que algunas personas habrían resultado heridas a raíz de malos tratos y el uso excesivo de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad españolas y marroquíes en Ceuta y Melilla⁴³. Amnistía Internacional también expresó su grave preocupación por las deportaciones de España a Marruecos, tras haber comunicado Médecins Sans Frontières que la policía marroquí había descubierto a más de 500 personas abandonadas en el desierto en la frontera entre Marruecos y Argelia, sin alimentos ni agua⁴⁴.

50. El Relator Especial reconoce que España, así como otros países europeos, han hecho esfuerzos impresionantes para intensificar su ayuda al desarrollo a los países más afectados por

⁴⁰ *Tribune de Genève*, 14 December 2006.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Amnesty International, 3 October 2005 <http://www.amnestyinternational.be/doc/article5981.html>.

⁴³ Human Rights Watch, 13 October 2005 <http://hrw.org/english/docs/2005/10/13/spain11866.htm>.

⁴⁴ *Ibid.*

el hambre. España elaboró un programa de ayuda especial en favor de 18 países del África subsahariana.

51. Esta tragedia de los refugiados africanos del hambre fue el tema principal del Foro Social Mundial sobre migración, celebrado en Madrid del 21 al 24 de junio de 2006, y es también un tema primordial para la propia sociedad civil de África, sumamente diversa y dinámica, incluso durante el Foro Social africano celebrado en Bamako (22 a 25 de enero de 2005) y el Foro Social Mundial celebrado en Nairobi (19 a 23 de enero de 2007). Se establecieron días especiales de conmemoración de los cruentos acontecimientos de Ceuta y Melilla, sobre el tema "Globalización y migración africana" (del 29 de septiembre al 7 de octubre de 2006 en Bamako). Según las palabras de Aminata Traoré, ex Ministra de Cultura de Malí y uno de los escritores más destacados de África de habla francesa:

Los recursos humanos, financieros y tecnológicos que los 25 países europeos han desplegado contra la afluencia de inmigrantes africanos revelan, de hecho, una auténtica guerra entre esta potencia mundial y estos jóvenes africanos, desamparados, rurales y urbanos, a quienes se han denegado sus derechos a la educación, a la información económica, al trabajo y a la alimentación en sus propios países, en virtud del ajuste estructural. Víctimas de decisiones y opciones macroeconómicas, de las cuales son totalmente ajenos, son perseguidos, rastreados y humillados si tratan de huir. Los muertos, los heridos y los discapacitados de los cruentos acontecimientos de Ceuta y Melilla en 2005, al igual que los cientos de cuerpos sin vida arrastrados por el agua a las playas de Mauritania, las Islas Canarias, Lampedusa u otros lugares, se ven también asfixiados por su migración forzada y penalizada.

52. En el preciso momento en que el Relator Especial terminaba su informe, el 18 de diciembre 2006, la prensa internacional informaba de que más de 100 refugiados habían muerto ahogados el día anterior cerca de la costa del Senegal, en ruta hacia España⁴⁵.

53. El Relator Especial estima que la creciente penalización de la migración ha de conllevar sencillamente nuevas violaciones del derecho a la vida y a la alimentación. Es necesario extender la protección jurídica a los refugiados del hambre. La responsabilidad primordial del respeto del derecho a la alimentación incumbe siempre a los gobiernos nacionales, pero si las personas huyen de sus países para salvar sus vidas, no se las debe devolver a situaciones de hambre que amenazan su existencia. Considera que, sólo si reconocen sus obligaciones hacia los refugiados del hambre del mundo, los gobiernos finalmente habrán tomado en serio su responsabilidad de erradicar el hambre mundial.

A. Huyendo del hambre

54. Cientos de millones de personas se han visto obligadas a dejar sus hogares y tierras, por diferentes motivos, pero pocas han logrado cruzar las fronteras internacionales y llegar a otro país. Actualmente en todo el mundo, si bien millones de inmigrantes se han desplazado dentro de sus propios países (a través de migraciones forzosas o voluntarias), sólo unos 190 millones de migrantes internacionales viven y trabajan en un país distinto al de su nacimiento, lo que

⁴⁵ *Le Courier*, Genève, 10 December 2006.

representa apenas el 2,9% de la población mundial⁴⁶. Menor aún es el número de refugiados, y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) estimó que, a fines de 2000, había en todo el mundo unos 9,2 millones de refugiados (definidos como las personas que han cruzado una frontera internacional por temor a la persecución). La gran mayoría de estos refugiados han dejado sus países, pero permanecen en países vecinos en África o Asia. En 2006, sólo cerca de 800.000 refugiados solicitaban activamente asilo y la condición de refugiado en América del Norte, Europa, o en países en desarrollo⁴⁷. Muchos países están estableciendo más obstáculos para reducir el número de los que podrían aspirar al asilo⁴⁸.

55. Según la Convención sobre el estatuto de los refugiados, de 1951, todos los gobiernos están obligados a conceder el estatuto de refugiado a los que reúnen las condiciones para la protección internacional. Se entiende por refugiado la persona que ha debido escapar debido "a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas" (art. 1). En virtud de esta definición, los refugiados son diferentes de los demás migrantes, por cuanto se han visto obligados a dejar sus hogares debido a un entorno social en que les es imposible seguir viviendo como antes y, en general, supone la intervención de una fuerza coactiva y persecución política. Sin embargo, no se concede esa protección a otras personas que dejan voluntariamente sus hogares en busca de una vida mejor o una mejor subsistencia en otro país. Según el ACNUR, se entiende por "migrante económico" la persona que voluntariamente sale de su país, por motivos económicos, más que políticos, para establecer su residencia en otra parte⁴⁹. Lo que define a alguien como migrante económico es la índole voluntaria y económica de su decisión. Los migrantes económicos pueden ser aceptados en otro país, pero ello está sujeto a la discreción de la política de migración de cada país y habitualmente se basa en el propio interés nacional del país. A diferencia de los refugiados, los Estados no tienen ninguna obligación jurídica de aceptar a los migrantes económicos, porque se considera que no se les ha forzado a salir de su país.

56. Muchos migrantes en efecto optan voluntariamente por dejar su hogar y sus tierras en búsqueda de una mejor vida en otro país. En un mundo en que los países más ricos se vuelven más ricos y los más pobres son cada vez más pobres, la migración es una respuesta obvia. Un nuevo estudio del Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER) de la Universidad de las Naciones Unidas indica como se ha llegado a una extrema desigualdad mundial, ya que la riqueza del mundo está en gran parte concentrada en América del Norte, Europa y los países de alto ingreso de Asia y el Pacífico, incluida Australia y el Japón⁵⁰. Los habitantes de estos países poseen en conjunto casi el 90% de la riqueza total del mundo, mientras la mitad más pobre de la población mundial posee apenas el 1% de la riqueza

⁴⁶ IOM, *World Migration Report 2005*.

⁴⁷ UNHCR, *State of the World's Refugees 2006*.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ UNHCR Handbook <http://www.hrea.org/learn/tutorials/refugees/Handbook/hbpart1.htm>.

⁵⁰ UNU-WIDER, Anthony Shorrocks, James Davies, Susanna Sandström, Edward Wolff, "The World Distribution of Household Wealth", 2006, UNU Press, Tokyo.

mundial⁵¹. Sin embargo, en un mundo en que los pobres y hambrientos son cada vez más pobres, hay cada vez un mayor número de personas que tienen muy pocas opciones para sobrevivir, como no sea dejar sus hogares y tierras, por lo que resulta cada vez más difícil distinguir entre los migrantes económicos y los refugiados⁵².

57. Si los migrantes huyen de la hambruna, el hambre crónico y la miseria, debemos preguntarnos hasta qué punto esa migración es "voluntaria". Millones de personas que viven en África, especialmente en África subsahariana, hacen frente periódicamente a la hambruna y una creciente miseria. África subsahariana es la única región del mundo en que los niveles de hambre han aumentado constantemente desde 1990. Se estima que, entre 1990 y 2001, el número de personas crónicamente desnutridas aumentó de 169 millones a 206 millones de personas⁵³. Es la región en desarrollo con la mayor proporción de personas que viven con hambre; una tercera parte de la población no obtiene la cantidad mínima de calorías cotidiana necesaria para mantener una vida sana. En los 14 países más pobres, más del 35% de la población tiene hambre todos los días, incluso durante períodos normales, en que no hay sequía o hambrunas⁵⁴. El hambre se ha intensificado sobre todo en los países desgarrados por conflictos durante el decenio de 1990, entre ellos Burundi, la República Democrática del Congo, Liberia y Sierra Leona⁵⁴. Ha sido particularmente grave en la República Democrática del Congo, en que el número de víctimas de la desnutrición se elevó del 31 al 72% de la población congoleña⁵⁴. Los nexos estrechos entre hambre y conflicto con frecuencia se exageran en los casos en que, como en muchos países africanos, el alimento y la hambruna se han utilizado también como armas de guerra contra determinados grupos o comunidades⁵⁵. Es difícil afirmar que los movimientos masivos de población precipitados por la hambruna, al igual que por los conflictos, son voluntarios.

58. La degradación del medio ambiente, la desertificación y el cambio climático mundial también están exacerbando la miseria y la desesperación, especialmente en los países muy áridos del África sahariana (véase A/61/306). En 1995 (última vez que se llevó a cabo una evaluación exhaustiva), las Naciones Unidas estimaron que había ya 25 millones de personas obligadas a dejar sus hogares por las razones ambientales, la mayoría del África subsahariana⁵⁶. Sin embargo, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático ha estimado que, para 2050, podría haber hasta 150 millones de "refugiados ambientales"⁵⁷, es decir, personas

⁵¹ Ibid.

⁵² Castles, Stephen, "Migration reform in the age of globalization", 2004.

⁵³ FAO, *State of World Food Insecurity 2006*.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Joanna Macrae, Anthony Zwi, "Food as an instrument of war in contemporary African famines: a review of the evidence", *Disasters*, 16, No. 4, 1991.

⁵⁶ Myers, Norman, "Environmental refugees: an emergent security issue", *Economic Forum*, Prague, May 2005.

⁵⁷ Ibid.

obligadas a dejar sus hogares y tierras por razones ambientales vinculadas con el cambio climático, entre otras cosas, la desertificación y la degradación de la tierra. Las políticas aplicadas en los países desarrollados están exacerbando aún más esos efectos; concretamente, el consumo de energía en el Norte está contribuyendo al cambio climático mundial, y los efectos se manifiestan primordialmente en el Sur⁵⁸. Las políticas agrícolas en el Norte también están teniendo efectos destructivos en los medios de subsistencia agrícolas y el hambre en el Sur⁵⁹.

59. La migración siempre ha sido una estrategia para hacer frente al hambre y las hambrunas en África⁶⁰, pero no por elección, sino por necesidad. Las personas se van de sus hogares cuando están desesperadas, y no pueden alimentarse ni alimentar a sus familias. Si bien la mayor parte de la migración se produce en los países vecinos en África, en el mundo actual ningún país puede aislarse de los efectos del hambre; cada vez más personas desesperadas tratan de llegar a las costas de los países desarrollados. Aunque los pobres y hambrientos no siempre pueden emigrar muy lejos, por no tener medios suficientes para pagar un pasaje en barco o a traficantes que se dedican a la explotación, muchas familias ponen sus recursos en común y tratan de enviar sólo a una persona al extranjero. En las aldeas de Malí, por ejemplo, muchas personas recaudan fondos para enviar una sola persona a Mauritania o Senegal, a fin de que pueda tomar el barco a España. Si esa persona lo logra, las remesas que envíe al hogar podrán alimentar a varias familias. En cambio, si fracasa, nunca podrá volver a su aldea, debido a la humillación de la pérdida y las deudas a sus vecinos. Por consiguiente, muchos miles permanecen en Mauritania o Senegal hasta que puedan hacer otro intento.

60. Pese a los trágicos acontecimientos en Ceuta y Melilla en 2005, decenas de miles de africanos siguieron huyendo a las costas europeas en 2006. Las autoridades españolas detuvieron por lo menos a 28.000 personas que llegaban a las Islas Canarias en 2006, tras un peligroso viaje por el mar abierto, en botes pesqueros abiertos y hacinados, y por lo menos 16.000 personas llegaron a la Isla de Lampedusa el año anterior⁶¹. Nadie sabe cuántos miles de otras personas han muerto tratando de hacer el viaje, pero periódicamente el agua arrastra cadáveres sobre las playas o los pescadores los atrapan en sus redes⁶². Muchos llegan en condiciones terribles, demasiado débiles para caminar o estar de pie, y crónicamente desnutridos. Sin embargo, la mayoría de ellos son detenidos y alojados en centros de detención mientras se tramitan sus casos, antes de su repatriación forzosa a sus propios países. La respuesta de los europeos es cada vez más militarizada para controlar la inmigración y patrullar las fronteras. La Unión Europea ha establecido equipos de reacción rápida de guardias fronterizos, en una

⁵⁸ Conisbee Molly, Simms Andrew, *Environmental Refugees: The Case for Recognition*, 2003.

⁵⁹ Oxfam, "Rigged rules and double standards: trade, globalisation, and the fight against poverty", 2002.

⁶⁰ Pottier, Johann, "Migration as a hunger-coping strategy: paying attention to gender and historical change", in Marcussen, H.S., *Institutional Issues in Natural Resources Management*, 1993.

⁶¹ BBC News, 30 November 2006 <http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/europe/6160633.stm>.

⁶² BBC News, 24 October 2006 http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/talking_point/5404816.stm.

nueva institución llamada Frontex. En la primera operación de Frontex, Operación Hera II, las embarcaciones de patrulla, aviones y helicópteros de España, Italia, Finlandia y Portugal colaboraron a lo largo de las fronteras de Mauritania, Senegal y Cabo Verde, para interceptar las embarcaciones y devolverlas inmediatamente a la costa⁶³.

61. Los gobiernos europeos no son los únicos que perciben el drama de la migración principalmente como un problema militar y de policía. Cientos de miles de mexicanos y otros latinoamericanos tratan de atravesar la frontera para entrar en los Estados Unidos. Cuando durante 2005 y 2006 fueron detenidas decenas de miles de personas que intentaban cruzar ilegalmente la frontera, el Presidente Bush firmó la Secure Fence Act (Ley de vallado seguro), que incluía planes para construir una valla de 1.125 km a fin de impedir el cruce ilegal de la frontera⁶⁴. Australia también ha sido criticada por introducir mayor rigor a sus políticas de migración y asilo⁶⁵.

B. La necesidad a reconocer a los refugiados del hambre

62. Los derechos de los refugiados están protegidos legalmente en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951. Elaborado inmediatamente después de la segunda guerra mundial para proteger a las personas que huían de los países comunistas, el objetivo del derecho internacional de los refugiados era proteger a las personas que tenían temores fundados de persecución, entendida como violaciones graves de sus derechos civiles y políticos. Los acontecimientos jurídicos en el plano regional, en particular en África y América Latina, han ampliado del concepto para proteger a los que escapan de la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, las violaciones masivas de derechos humanos u otras circunstancias que perturben gravemente el orden público. Muchos Estados en los últimos 50 años también han aplicado la Convención de 1951 a otros solicitantes de asilo, tales como la "persona considerada digna de recibir asilo por razones humanitarias" (Declaración sobre asilo territorial del Comité de Ministros del Consejo de Europa, 1977). Además, en la práctica, el ACNUR ha ampliado considerablemente las categorías de personas de las que se ocupa, para asistir y proteger hoy en día a las personas desplazadas dentro del país, los apátridas o los solicitantes de asilo⁶⁶. Sin embargo, nunca se han tenido realmente en cuenta las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, entre ellos, el derecho a no padecer hambre.

63. El Relator Especial insiste en este aspecto fundamental: los refugiados del hambre no deben ser confundidos con otras categorías de los llamados "refugiados económicos". Un refugiado económico puede ser alguien que busca una vida mejor emigrando a otro país. Lo hace voluntariamente. El refugiado del hambre no se traslada voluntariamente. Se ve obligado a huir. El hambre es una amenaza inmediata a su vida y la vida de sus familiares.

⁶³ BBC News, 10 September 2006 <http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/europe/5331896.stm>.

⁶⁴ BBC News, 27 October 2006 <http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/americas/6090060.stm>.

⁶⁵ Human Rights Watch <http://hrw.org/english/docs/2006/08/11/austra13964.htm>.

⁶⁶ See note 47 above.

No tiene elección. Especialmente cuando las hambrunas azotan a todo un país o toda una región (por ejemplo, la hambruna de 2005 en la zona del Sahel del África subsahariana), los refugiados del hambre no tienen otra opción que huir a través de las fronteras internacionales.

64. Todo ser humano tiene derecho a la alimentación y el derecho fundamental a no padecer hambre. Estos derechos han sido reconocidos en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como en muchos otros instrumentos internacionales, sin ninguna limitación territorial o jurisdiccional. El Relator Especial ya ha presentado, en varios de sus informes anteriores (véase E/CN.4/2006/44), las consecuencias jurídicas de esta ausencia de limitaciones territoriales o jurisdiccionales. Los Estados tienen la obligación de respetar, proteger y realizar el derecho a la alimentación de todas las personas, que vivan dentro de su jurisdicción o en otros países. En este contexto particular, ello significa que los gobiernos tienen la obligación jurídica de ayudar a los refugiados del hambre, con independencia de su país de origen o condición.

65. Sin embargo, hoy en día la mayoría de los gobiernos consideran que alguien comete un acto ilegal si cruza las fronteras internacionales para huir del hambre. El Relator Especial estima que esta posición es vergonzosa desde la perspectiva de la humanidad. La respuesta más apropiada a los que huyen del hambre es reconocer que tienen derecho a pedir el asilo y la protección de refugiado temporal, y a largo plazo, admitir que son refugiados con derecho a la protección internacional. Es injustificable detener y luego repatriar de forma forzada a las personas que huyen del hambre, a un territorio en que continuarán sufriendo hambre y desnutrición crónica. Como declaró correctamente la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, "casi no habrá distinción entre quien hace frente a la muerte por hambre y otra persona amenazada de ejecución arbitraria por sus opiniones políticas"⁶⁷.

66. El principio de no devolución es un principio bien establecido del derecho internacional. Significa que nadie podrá ser expulsado, repatriado o extraditado a un territorio en que podrían estar amenazadas su vida, su integridad física o su libertad. Por consiguiente, el Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, el Sr. Manfred Nowak, exhortó a los gobiernos "a observar escrupulosamente el principio de la no devolución y a no expulsar a ninguna persona a fronteras o territorios donde puedan correr el riesgo de ser objeto de violaciones de los derechos humanos, independientemente de que se haya reconocido o no oficialmente su condición de refugiado" (A/60/316, párr. 52).

67. Es importante hoy en día que esta protección se amplíe para incluir a los refugiados del hambre, y reconocer que tienen, como mínimo, pero inmediatamente, el derecho a pedir asilo y a disfrutar de la protección de refugiado temporal. A largo plazo, es esencial que en el momento de determinar la condición de los refugiados, se tengan en cuenta las violaciones más graves de los derechos económicos y sociales, lo que incluye las violaciones del derecho a la alimentación. A estos efectos, los Estados deberán considerar la posibilidad de ampliar la definición de refugiado, ya sea examinando nuevamente los instrumentos internacionales en vigor o aprobando nuevos instrumentos para la protección de todos los refugiados, es decir, los que huyen para escapar de graves violaciones de los derechos civiles y políticos, como los que huyen para escapar de graves violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales.

⁶⁷ OHCHR, Fact Sheet 20, *Human Rights and Refugees*.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

68. La erradicación del hambre y de las violaciones del derecho humano a la alimentación es la prioridad más urgente que se plantea actualmente a los gobiernos. En un mundo que es cada vez más rico que antes, es inaceptable que niños, mujeres y hombres padezcan el hambre y la hambruna. El hambre y la falta de acceso a suficientes recursos productivos para que las personas puedan alimentarse ha de seguir creando conflictos y forzando a los niños no escolarizados a hacer trabajos forzados, lo que incluye el reclutamiento en las fuerzas armadas. El hambre seguirá también obligando a las personas a huir de sus propios países. La respuesta no es penalizar a los que sufren hambre. La respuesta es tomar medidas inmediatas para respetar, proteger y realizar el derecho de todo ser humano a la alimentación.

69. El Relator Especial formula las siguientes recomendaciones:

- a) **Los gobiernos deberían seguir los recientes ejemplos del Brasil, Guatemala, la India, Sudáfrica, Venezuela y Bolivia en la realización del derecho a la alimentación en el plano nacional. El Relator Especial alienta a los gobiernos a que adopten un marco jurídico adecuado para garantizar el derecho a la alimentación para todos, incluidas, y en particular, las personas más vulnerables. Ello debería suponer una definición clara del derecho a la alimentación y las obligaciones de los gobiernos de respetar, proteger y realizar el derecho a la alimentación, sin discriminación, así como disposiciones para crear mecanismos de seguimiento sólidos, independientes y con suficiente financiación.**
- b) **Todos los gobiernos deberían tomar medidas inmediatas para eliminar el hambre infantil. Ello debería incluir programas para abordar la seguridad alimentaria y medios de subsistencia adecuados, así como la seguridad nutricional, especialmente en los casos de deficiencia de vitamina A, hierro y yodo y la promoción de la lactancia materna. Es necesario universalizar los programas de comedores escolares, que deberían asegurar una nutrición adecuada para todos los niños. Es preciso concebir programas especiales para los 140 millones de niños menores de 12 años que todavía no tienen acceso a la escuela.**
- c) **Los gobiernos y los organismos internacionales deben garantizar el paso seguro de la asistencia de socorro, de conformidad con el derecho internacional humanitario, y asegurar que esa asistencia atienda a las necesidades específicas de alimentación y nutrición de las familias y sus hijos durante las situaciones de emergencia, tales como conflictos y desastres naturales.**
- d) **Todas las fuerzas armadas gubernamentales y no gubernamentales deben dejar de reclutar niños como combatientes o para otras funciones, y liberar a los que sigan a su servicio, y es preciso adoptar medidas para evitar el alistamiento de niños soldados que se ven obligados a hacerlo por el hambre.**
- e) **Todos los gobiernos y organismos internacionales deben abordar las causas subyacentes de la migración y los conflictos armados, incluida la realización del**

derecho a la alimentación en los países en que los habitantes tienen pocas opciones, como no sea huir de sus propios países, o en que los niños se ven obligados a alistarse en grupos armados para obtener alimentos para sí y sus familiares.

- f) Los Estados deben abstenerse de deportar a las personas que han huido de sus propios países a raíz del hambre y las violaciones al derecho a la alimentación. Los Estados deben instituir una protección jurídica para las personas obligadas a huir por motivos relacionados con violaciones graves de los derechos económicos y sociales, lo que incluye las violaciones al derecho a la alimentación, ya sea examinando nuevamente los instrumentos internacionales en vigor sobre protección a refugiados o mediante la aprobación de nuevos instrumentos.**
- g) Todos los gobiernos tienen la responsabilidad de respetar el derecho a la alimentación. El artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Observación general N° 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales crean la obligación extraterritorial para todos los Estados Miembros de respetar el derecho a la alimentación de todos los seres humanos, con independencia de su ciudadanía. Esta responsabilidad debe incluir el principio de no devolución para las personas que estarían expuestas a riesgo si son deportadas. Los gobiernos no deben expulsar, repatriar o extraditar a una persona a otro Estado en que haya serios motivos para creer que estará en peligro de padecer hambre, desnutrición crónica o violaciones del derecho a la alimentación. Los gobiernos deben reconocer que los refugiados del hambre tienen el derecho a pedir asilo y a recibir el refugio temporal durante las hambrunas.**
