



Asamblea General

Distr. general
28 de agosto de 2003
Español
Original: inglés

Quincuagésimo octavo período de sesiones

Tema 119 (b) del programa provisional*

Cuestiones relativas a los derechos humanos: cuestiones relativas a los derechos humanos, incluidos distintos criterios para mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales

El derecho a la alimentación

Nota del Secretario General**

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe sobre el derecho a la alimentación preparado por el Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos, Sr. Jean Ziegler, de conformidad con la resolución 57/226 de la Asamblea General.

* A/58/150.

** El informe se presentó con retraso debido a las difíciles circunstancias por las que pasa actualmente la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, que ralentizaron el proceso de aprobación del documento.



Resumen

El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación presenta su tercer informe anual a la Asamblea General.

El Relator Especial desearía reiterar a la Asamblea General la importancia del derecho a la alimentación como derecho humano, que es preciso hacer efectivo si se pretende erradicar el hambre del mundo. El Relator Especial dice que poco se está logrado para reducir el hambre, pese a las promesas hechas por los gobiernos en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después de reducir a la mitad para el año 2015 el número de víctimas del hambre. De hecho, según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, en 2002 el número de personas desnutridas que habían en el mundo aumentó a 840 millones, a partir de 815 millones en 2001. Es escandaloso que el hambre persista en un mundo donde se producen alimentos más que suficientes para dar de comer a toda la población. Ya es hora de reconocer que el modelo económico neoliberal está produciendo mucha riqueza pero, al mismo tiempo, hay muchos que quedan en la miseria y a duras penas consiguen alimentarse.

El presente informe comienza con una introducción y una visión general de las actividades realizadas por el Relator Especial el año pasado, para continuar con dos capítulos conceptuales, cuyo objetivo es desarrollar el marco conceptual y abordar dos cuestiones difíciles y apremiantes relacionadas con el derecho a la alimentación: el género y el derecho a la alimentación, y las empresas transnacionales y el derecho a la alimentación. En otro capítulo se examinan otros ejemplos de buenas prácticas y acontecimientos positivos relacionados con el derecho a la alimentación en todo el mundo.

En el capítulo sobre las cuestiones relacionadas con el género se analizan las relaciones entre los sexos que pueden tener repercusiones negativas sobre el derecho a la alimentación. A pesar de los importantes avances en el marco jurídico para la protección de la mujer, subsisten pautas discriminatorias que impiden la plena realización del derecho de la mujer a la alimentación, como por ejemplo, la tradición de que las mujeres deben comer menos que los varones de la familia, costumbre que puede provocar importantes diferencias en el nivel de malnutrición de uno y otro sexo.

El capítulo relativo a las empresas transnacionales y el derecho a la alimentación toma como punto de partida el hecho de que, en muchos aspectos y en muchas regiones del mundo, estas empresas controlan como nunca antes el sistema alimentario, pese a lo cual no hay un sistema coherente de rendición de cuentas para que no abusen de ese poder. Al igual que inicialmente los derechos humanos se concibieron para frenar los abusos de poder por parte de los Estados, ahora deben desarrollarse para limitar los abusos de poder de las empresas. Por ello, en este capítulo se describe de manera general el marco jurídico por el que se intenta imponer a las empresas la obligación de respetar los derechos humanos, en particular el derecho a la alimentación.

En el último capítulo se describen acontecimientos positivos en dos países, el Brasil y Sierra Leona, antes de terminar con las conclusiones y recomendaciones del Relator Especial.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción.....	1-11	4
II. El género y el derecho a la alimentación.....	12-26	7
III. Las empresas transnacionales y el derecho a la alimentación.....	27-51	11
IV. Acontecimientos positivos en la promoción del derecho a la alimentación.....	52-61	19
A. Brasil.....	52-56	19
B. Sierra Leona.....	57-61	20
V. Conclusiones y recomendaciones.....	62-63	22

I. Introducción

1. El Relator Especial sobre el derecho a la alimentación tiene el honor de presentar a la Asamblea General su tercer informe de conformidad con la resolución 57/226 y con la resolución 2003/25 de la Comisión de Derechos Humanos.

2. El mandato del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación figura en las resoluciones 2000/10 y 2001/25 de la Comisión de Derechos Humanos. Este año, la Comisión decidió prorrogar el mandato del Relator Especial por un período adicional de tres años, medida que el Consejo Económico y Social hizo suya en su decisión 2003/244.

3. El derecho a la alimentación es un derecho humano, protegido por el derecho internacional humanitario y la normativa de derechos humanos. En la observación general No. 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se definió de la siguiente forma: “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 los medios para obtenerla (párr. 6)”. Inspirándose en la observación general, el Relator Especial ha adoptado la siguiente definición práctica del derecho a la alimentación:

“El derecho a la alimentación es 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” (E/CN.4/2001/53, párr. 14).

4. Pese a los numerosos compromisos contraídos por los gobiernos para erradicar el hambre y hacer efectivo el derecho a la alimentación, persisten en todo el mundo, tanto en el Norte como en el Sur, hambre, inseguridad alimentaria, desnutrición y violaciones de la obligación de respetar, proteger y hacer efectivo el derecho a la alimentación. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), las medidas para reducir el hambre casi se han estancado¹. Las promesas hechas en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de reducir a la mitad el número de personas desnutridas no se han materializado pues son pocos los países que han conseguido reducir el número de víctimas del hambre². En 2002, el número de personas desnutridas que había en el mundo aumentó a 840 millones: 799 millones en los países en desarrollo, 30 millones en los países en transición y 11 millones en los países industrializados³. Cada siete segundos muere en alguna parte del mundo un niño menor de 10 años, como resultado directo o indirecto del hambre⁴. Más de 2.000 millones de personas sufren de “hambre oculta” o insuficiencia de micronutrientes, que tiene efectos que no siempre son inmediatamente visibles: impide que los niños crezcan y se desarrollen con normalidad, hace que su cuerpo quede atrofiado y, a veces, deforme, y además, reduce su capacidad intelectual y su sistema inmunitario, lo que les condena a una existencia marginal. El hambre también tiene repercusiones de una generación a la siguiente, ya que las madres desnutridas dan a luz a niños que nunca se desarrollarán plenamente, condenando a países enteros al subdesarrollo. Todo esto sucede en un mundo que, según la FAO, ya produce alimentos más que suficientes para alimentar a toda la población.

5. En la presente introducción, el Relator Especial aprovechará la oportunidad para informar de sus actividades por promover y supervisar el derecho a la alimentación. Durante el año anterior, el Relator Especial participó en muchas actividades relacionadas con su mandato. Efectuó dos misiones, una a Bangladesh (del 24 de octubre al 4 de noviembre de 2002) y otra a los territorios palestinos ocupados (del 3 al 12 de julio de 2003). El Relator Especial también presentó un informe a la Comisión de Derechos Humanos en abril de 2003 (E/CN.4/2003/54 y Add.1 y 2) en el que examinó nuevas iniciativas internacionales relativas al desarrollo de la protección del derecho a la alimentación (las directrices voluntarias relativas al derecho a la alimentación) y el derecho al agua (observación general No. 15 sobre el derecho al agua aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). De conformidad con la resolución de la Comisión de Derechos Humanos, donde ésta pidió al Gobierno de la República Popular Democrática de Corea que cooperara con los procedimientos temáticos, en particular con el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación (resolución 2003/10, inciso e) del párrafo 2), el Relator Especial pidió al Gobierno que le autorizara a efectuar una misión a ese país y, en vista de la urgencia de la situación en Myanmar, también ha pedido que se le invite a visitar el país. El Relator Especial pide encarecidamente a los Gobiernos de la República Popular Democrática de Corea y de Myanmar que respondan a sus solicitudes y autoricen las misiones.

6. A lo largo del año y de conformidad con su mandato, el Relator Especial también ha contribuido al seguimiento de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después, asistiendo, en marzo de 2003, a la primera reunión del grupo de trabajo intergubernamental que desarrollará las directrices voluntarias internacionales relativas al derecho a la alimentación. Ya se han enviado a la FAO dos documentos sobre la forma y el contenido de las directrices. Es fundamental que éstas proporcionen asesoramiento concreto y práctico sobre la forma de aplicar el derecho a la alimentación y que refuercen la actual protección jurídica de ese derecho, en vez de debilitarla. En febrero de 2003, también participó en una consulta de expertos organizada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) a fin de preparar el envío de las directrices voluntarias al grupo de trabajo intergubernamental, y su equipo de investigación ha participado en diversas reuniones con organizaciones no gubernamentales para sensibilizar a la sociedad civil y fomentar su participación en la elaboración de las directrices.

7. El Relator Especial y su equipo también han procurado aumentar la concienciación mediante un seminario en el Instituto Superior de Estudios sobre el Desarrollo de la Universidad de Ginebra sobre teoría y práctica de la defensa de los derechos económicos, sociales y culturales. Diversas personalidades académicas del ámbito de los derechos humanos participaron en el seminario con presentaciones sobre sus especialidades, por ejemplo, el Dr. Dzidek Kedzia, jefe de la Subdivisión de Investigación y del Derecho al Desarrollo del ACNUDH, el Dr. Giorgio Malinverni, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Ginebra, el Dr. Andrew Clapham, Catedrático de Derecho Internacional en el Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales de Ginebra y el Sr. Jean-Daniel Vigny, Ministro en la Misión Permanente de Suiza ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra.

8. Asimismo, el Relator Especial viene supervisando y registrando las violaciones del derecho a la alimentación que se cometen en todo el mundo e insta a los gobiernos a que respondan prontamente a sus llamamientos. Hace poco envió cartas a los Gobiernos de Colombia, la India y la Argentina y espera recibir sus respuestas.

También ha intervenido varias veces en el Brasil, en relación con presuntas violaciones de los derechos humanos en el ingenio azucarero Usina Aliança, en Pernambuco, donde comunidades de campesinos luchan por sus derechos sobre tierras que está previsto expropiar. El Relator Especial ha colaborado en este caso con el Relator Especial nacional brasileño y pide encarecidamente a las autoridades del país que examinen la situación, protejan a esas comunidades de violaciones de los derechos humanos y faciliten su acceso a las tierras. También ha escrito al Gobierno del Brasil para plantear la terrible situación en los calabozos de la comisaría de policía de São Paulo (44ª *delegacia*), pero aún espera respuesta formal. Asimismo, colaboró con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales cuando examinó el informe presentado por el Brasil de conformidad con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

9. Al tiempo que supervisaba esas presuntas violaciones, el Relator Especial se ocupó de los acontecimientos positivos relacionados con el derecho a la alimentación en distintos contextos nacionales, entre otros los relativos al programa “*Fome Zero*” (“Hambre Cero”) del Brasil y los nuevos acontecimientos en Sierra Leona. Durante el seguimiento de su misión al Brasil, el Relator Especial se mantuvo en estrecho contacto con las autoridades brasileñas. Tuvo el honor de ser invitado a la inauguración del mandato del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva en enero de 2003 y participó con él y con sus principales ministros y consejeros en un largo debate sobre el derecho a la alimentación en el Brasil. Instó al Presidente a que adopte un enfoque basado en los derechos para su programa “Hambre Cero”. Se ha seguido ocupando de los acontecimientos positivos en Sierra Leona y un miembro de su equipo participó en el Simposio para llevar a la práctica el derecho a la alimentación en Sierra Leona (Symposium to operationalize the right to food in Sierra Leone), celebrado en Freetown en mayo de 2003. En el capítulo IV se informa de la situación en el Brasil y Sierra Leona.

10. El Relator Especial y su equipo también han asistido a otras muchas reuniones para promover el derecho a la alimentación, como el Foro Mundial sobre el Desarrollo Social de Porto Alegre (Brasil) en enero de 2003, presentando ponencias y participando en programas y cursos de capacitación de Action contre la faim en París, en marzo y mayo de 2003, y asistiendo a la conferencia inaugural de una red de organizaciones dedicadas a los derechos económicos, sociales y culturales en Tailandia en mayo de 2003. El Relator Especial también tuvo el honor de ser invitado a hablar en ocasión de la mesa redonda sobre derechos humanos organizada por el Gobierno de Suiza en mayo de 2003. Además, se ha mantenido en contacto con muchas organizaciones gubernamentales y no gubernamentales y con organismos de las Naciones Unidas. El Relator Especial también ha publicado un breve libro sobre el derecho a la alimentación⁵.

11. El Relator Especial ha seguido desarrollando la base conceptual para su labor sobre el derecho a la alimentación, creando un conjunto de informes en que se tienen en cuenta los informes anteriores. En el presente informe introduce dos temas nuevos: el género y el derecho a la alimentación, y las empresas transnacionales y el derecho a la alimentación. En los capítulos correspondientes se esbozan los marcos jurídicos en proceso de elaboración, al tiempo que se destacan algunos de los problemas relativos a esos aspectos del derecho a la alimentación. En otro capítulo, el Relator Especial informa de los acontecimientos positivos que se están produciendo en relación con el derecho a la alimentación en el Brasil y Sierra Leona, antes de redactar sus conclusiones y recomendaciones finales.

II. El género y el derecho a la alimentación

12. En su resolución 2001/25, la Comisión de Derechos Humanos alentó al Relator Especial a que incorporara una perspectiva de género en su labor. En respuesta a esa solicitud, ha examinado las relaciones entre los sexos y los problemas específicos que afectan a las mujeres en relación con el derecho a la alimentación, en particular durante sus misiones a los países. En el presente capítulo, se ha procurado hacer algunas observaciones preliminares sobre la relación entre el género y el derecho a la alimentación.

13. Las mujeres se ven desproporcionadamente afectadas por el hambre, la inseguridad alimentaria y la pobreza, en gran parte como resultado de las desigualdades entre los sexos y su falta de poder social, económico y político. En muchos países, las niñas tienen el doble de posibilidades que los niños de morir de desnutrición y de enfermedades infantiles prevenibles y se calcula que casi el doble de mujeres que hombres sufren desnutrición. Sin embargo, es lamentable que todavía no haya estadísticas mundiales sobre las tasas de desnutrición o subnutrición correspondientes a hombres y mujeres.

14. No obstante, las mujeres son fundamentales para la seguridad alimentaria. Desempeñan un papel vital en la producción y preparación de los alimentos, en la agricultura, en la obtención de ingresos para alimentar a su familia y si se las educa como mediadoras de la educación nutricional dentro de la familia. Cada vez se reconoce más que la salud de las mujeres es crucial para la salud de la sociedad en general, ya que una mujer desnutrida tiene más probabilidades de dar a luz niños desnutridos y con problemas de crecimiento. En los países en que muere un elevado porcentaje de los niños menores de 5 años, cada vez se relaciona más esa mortalidad con la desnutrición materna. Los nuevos estudios científicos sobre nutrición proponen un enfoque de “ciclo vital”, que reconozca los vínculos entre generaciones por lo que hace a la situación nutricional⁶. Es más probable que las madres con peso inferior al normal y desnutridas tengan niños de peso inferior al normal, cuya capacidad física y mental puede quedar gravemente atrofiada. Régis Debray dijo que a estos niños se les “crucifica al nacer”.

Instrumentos internacionales que protegen el derecho de la mujer a la alimentación

15. En los últimos años se han logrado enormes progresos en todo el mundo en la elaboración de instrumentos jurídicos contra la discriminación y en favor de la mujer. En la presente sección se examinan algunos de los instrumentos internacionales que protegen el derecho de la mujer a la alimentación, insistiendo en los artículos que se pueden utilizar para mejorar esa protección. No obstante, en la sección siguiente se examinan las persistentes dificultades en relación con el género y el derecho a la alimentación.

16. El derecho de la mujer a la alimentación está protegido, explícita e implícitamente, en muchos instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos. El instrumento en que se prevé una protección más fuerte del derecho a la alimentación es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (párrafo 2 del artículo 2 y artículo 3) que también contiene garantías de no discriminación e igualdad de la mujer en el disfrute de estos derechos. Los gobiernos deben respetar, proteger y hacer efectivo el derecho a la alimentación de sus ciudadanos y

una interpretación basada en el género debe reconocer que esto puede implicar la aplicación de medidas específicas y diferentes para las mujeres. En la observación general No. 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que contiene la definición aceptada del derecho a la alimentación, también se indica que la política de los gobiernos para realizar este derecho:

“debe prestar una atención especial a la necesidad de prevenir la discriminación en el acceso a los alimentos o a los recursos destinados a alimentos. Esto debe incluir los siguientes elementos: garantías de un acceso completo y equitativo a los recursos económicos, especialmente para las mujeres, incluido el derecho a heredar y a poseer tierras y otros bienes, y de acceso al crédito, a los recursos naturales y a una tecnología adecuada; medidas para respetar y proteger el trabajo por cuenta propia y los trabajos remunerados de modo que aseguren una vida digna para los asalariados y sus familias (como estipula el inciso ii) del párrafo a) del artículo 7 del Pacto); mantener registros sobre los derechos a la tierra (incluidos los bosques)” (párr. 26).

17. El instrumento que ofrece mayor protección de los derechos de la mujer es la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Aunque en la Convención no se hace referencia explícita al derecho a la alimentación como tal, sí se protege la igualdad de acceso de la mujer a la tierra, el crédito, los ingresos y la seguridad social o a redes de protección social, que son elementos esenciales de ese derecho. Por ejemplo, en el inciso g) del artículo 14 se prohíbe la discriminación y se exige igualdad de trato en el acceso a la tierra y en los planes de reforma agraria. El inciso h) del artículo 16 también garantiza los mismos derechos en materia de propiedad de los bienes. Un buen instrumento respecto de los derechos de la mujer a la tierra y otros recursos es el documento publicado por la FAO *Gender and Law – Women’s Rights in Agriculture*⁷, que ofrece una visión completa de los distintos derechos de la mujer en diversos ordenamientos jurídicos de todo el mundo, a escala nacional e internacional. En situaciones de conflicto armado, el derecho humanitario internacional también concede especial protección a la mujer y prevé su derecho a la asistencia, incluida la alimentación (véase E/CN.4/2002/58, párrs. 72 a 106).

18. Los derechos de la mujer también están muy protegidos en virtud de las disposiciones sobre igualdad y no discriminación de numerosos instrumentos jurídicos internacionales, incluidos los convenios de la Organización Internacional del Trabajo⁸. Además, en el ámbito nacional, hay muchas leyes por las que se prohíbe la discriminación y se establece la igualdad de la mujer, y se exige a los Estados que actúen con la debida diligencia para impedir, investigar y castigar la discriminación y los actos de violencia cometidos contra la mujer por el Estado o por agentes privados⁹. Es preciso reconocer que, en el contexto de los derechos económicos, sociales y culturales, incluido el derecho a la alimentación, la obligación de no discriminación es una obligación inmediata, por lo que no se ve limitada por la disposición relativa a la realización progresiva que se aplica a otras obligaciones resultantes del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (párrafo 2 del artículo 2), sino que debe aplicarse de inmediato.

**Aspectos del derecho a la alimentación relacionados con el género:
observaciones preliminares**

19. Aunque se han logrado avances significativos en el desarrollo de la protección jurídica de la mujer, incluida la del derecho a la alimentación, en muchos aspectos y en todo el mundo sigue habiendo una gran diferencia entre la teoría y la práctica. Incluso cuando hay leyes, las mujeres no siempre tienen acceso a la justicia o puede que las leyes no se apliquen, y la igualdad jurídica no siempre es una igualdad sustantiva. Los avances logrados por lo que hace a los derechos formales de la mujer no siempre han ido acompañados de la atención adecuada para que esos derechos sean significativos y sustantivos; así, la influencia real de los instrumentos internacionales en la vida de las mujeres sigue siendo limitada. Las mujeres continúan sufriendo discriminación de hecho en lo relativo al acceso y el control de la alimentación, la tierra, los ingresos y otros recursos.

20. La discriminación en el hogar por lo que se refiere a la distribución de alimentos e ingresos puede tener serias repercusiones en el derecho de la mujer a la alimentación. Como demostró tan gráficamente Amartya Sen en su artículo "More than 100 million women are missing", la discriminación contra las niñas puede provocar un alto grado de desnutrición infantil y elevadas tasas de mortalidad entre las niñas por desnutrición y negligencia¹⁰. El Relator Especial, en su misión a Bangladesh, comprobó que hay notables diferencias en los niveles de desnutrición por sexos: hay muchas más niñas que pesan menos de lo normal y que sufren de raquitismo. En muchas regiones del país, las costumbres sociales y culturales exigen que las mujeres sean las últimas en comer, después de los hombres de la familia, por lo que con frecuencia, son las que menos comen, lo que contribuye a la elevada tasa de mortalidad femenina. En Bangladesh, la discriminación y devaluación de la mujer se expresa a veces de manera muy violenta, por ejemplo, tirándoles ácido para desfigurarlas como acto de venganza, lo que a menudo hace que no puedan casarse y que les resulte muy difícil encontrar trabajo para alimentarse. En los casos en que el ámbito en que con más frecuencia se dan la discriminación por sexo y la subordinación, es en la esfera privada y se considera que la familia entra en el ámbito de lo privado, por lo que no está al alcance del Estado ni es de su responsabilidad para tomar medidas concretas contra la discriminación a fin de cambiar la idea que se tiene de las relaciones entre los sexos en el ámbito privado, es preciso superar la dicotomía entre lo público y lo privado.

21. La persistencia de la discriminación en el lugar de trabajo también significa que los ingresos de las mujeres siguen siendo inferiores a los de los hombres, por lo que tienen menos capacidad para alimentarse a sí mismas y a su familia, en particular en los hogares donde el cabeza de familia es una mujer. Aunque la incorporación de la mujer al mercado laboral es cada vez mayor, con frecuencia se hace en condiciones de explotación, especialmente en los sectores de la mano de obra poco calificada y salario más bajo. La creciente liberalización y la relajación de las leyes laborales como parte de estrategias políticas neoliberales también hacen que a la mujer le sea más difícil pedir salarios y condiciones de trabajo mejores, lo que viene a agravar la feminización de la pobreza. Al otro extremo, sigue sin reconocerse como actividad productiva gran parte del trabajo que efectúa la mujer en el hogar y en la agricultura y este trabajo invisible rara vez es remunerado. Como resultado de ello, es frecuente que la mujer dependa económicamente del hombre, lo que refuerza su falta de poder y suele ser el motivo de que no se denuncien distintas formas de violencia contra la mujer. Durante la visita del Relator Especial al Brasil (véase

E/CN.4/2003/54/Add.1), también observó que a menudo la discriminación por sexo va acompañada de otras formas de discriminación, como la raza. Por ejemplo, en el Brasil, la pobreza y el hambre son predominantemente negros¹¹. El nivel de pobreza entre los afrobrasileños es el doble del de los blancos y en promedio los afrobrasileños ganan menos del 42% del sueldo de los brasileños blancos. Además, el sueldo de las afrobrasileñas es aún más bajo, ya que son víctimas de doble discriminación, por sexo y por raza (véase E/CN.4/1996/72/Add.1).

22. La mujer también tiene grandes dificultades para obtener la seguridad de acceso a otros recursos, como la tierra, el agua y el crédito, y control sobre ellos, pues con frecuencia no se la considera como productora ni como igual desde el punto de vista jurídico. Con frecuencia se le niega el acceso al crédito y a la tenencia segura de tierras porque las autoridades no la reconocen como productora de alimentos ni como trabajadora agrícola. Sin acceso a los recursos productivos, la independencia económica de la mujer y su capacidad para alimentarse son limitadas. Según la FAO, aunque la proporción de mujeres que son cabeza de familia en las zonas rurales sigue aumentando y en algunos países en desarrollo es de más del 30%, menos del 2% de las tierras son propiedad de mujeres¹². En muchas partes del mundo las costumbres y tradiciones limitan la igualdad de acceso de la mujer a los recursos productivos. Sin embargo, en algunos países, esta discriminación está codificada en el derecho consuetudinario.

23. Durante su misión al Níger (véase E/CN.4/2002/58/Add.1), el Relator Especial observó que coexisten tres complejos sistemas jurídicos: el derecho moderno, el derecho consuetudinario y el derecho islámico. Este sistema pluralista denota el rico legado jurídico del país, pero también plantea problemas en relación con el derecho de la mujer a la alimentación. El derecho consuetudinario, combinado de manera sincrética con el islámico, tiende a aplicarse a escala comunitaria y familiar, lo que da a las mujeres muchos menos derechos que el derecho moderno, especialmente en relación con los derechos de herencia. Por ejemplo, la costumbre permite el matrimonio de las niñas de corta edad, lo que, si el matrimonio se consuma demasiado pronto, puede tener graves consecuencias para su salud, como el desgarramiento de los órganos internos que puede dar lugar a una enfermedad llamada fístula, que provoca incontinencia. Esto hace que el marido las repudie, lo que las deja con escasos medios de supervivencia, con frecuencia incapaces de alimentarse. Al Relator Especial también le preocupó el elevado número de reservas que expresó el Gobierno al adherirse a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer por motivos de cultura y costumbres, pero que en la práctica anulan gran parte de la protección que brinda la Convención. Es evidente que es preciso proteger la cultura y las diferencias, pero eso no debería contribuir a que persista la discriminación contra la mujer.

24. El hecho de que al adoptar las políticas no se tengan en cuenta las cuestiones relacionadas con el género también puede contribuir a la persistencia de la desigualdad de la mujer e influir sobremanera en su derecho a la alimentación. Las políticas de ajuste estructural, liberalización y privatización no suelen parecer sexistas, pero sus consecuencias para hombres y mujeres son muy distintas. Por ejemplo, el costo de la reestructuración económica suele recaer de forma desproporcionada en la mujer. Es fundamental examinar los efectos que tiene sobre uno y otro sexo la reestructuración económica conforme al modelo económico que predomina y que cuenta con el apoyo del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio, que pretende reducir la responsabilidad del Estado por la política social. Antes, la política social giraba en torno a cuestiones de redistribución, prestación universal y reducción de los niveles de desigualdad, pero ahora se

centra en “los más pobres de los pobres”, con el objetivo de reducir la pobreza y la indigencia, pero sin preocuparse por la distribución general de los ingresos y la riqueza dentro de la sociedad¹³. Como han señalado numerosos defensores de los derechos de la mujer, nunca se alcanzará una igualdad sustantiva de la mujer a menos que el Estado adopte medidas positivas concretas para mejorar su situación con respecto al hombre. No basta con una igualdad formal de derechos humanos; de hecho, la igualdad de derechos formal provocará desigualdades si no se tienen en cuenta el punto de partida y las diferentes desventajas que afectan a hombres y mujeres. Al reducir la responsabilidad del Estado se limita su capacidad para tomar medidas positivas, pese a que la mayoría de los gobiernos han firmado tratados internacionales de derechos humanos por los que se han comprometido a respetar, proteger y hacer efectivo el derecho de la mujer a la alimentación, es decir, a adoptar medidas positivas concretas para resolver los problemas de discriminación con que se enfrenta la mujer y garantizar su igualdad sustantiva.

Observaciones preliminares

25. El Estado tiene la obligación de respetar, proteger y hacer efectivo el derecho a la alimentación. El cumplimiento de esta obligación debe entenderse de forma que se respeten las diferencias entre los sexos, se tengan en cuenta los actuales obstáculos con que se enfrenta la mujer y se procure mejorar la situación. La obligación de respetar el derecho de la mujer a la alimentación significa que el Estado debe abstenerse de tomar toda medida que impida el acceso de la mujer a los alimentos, el agua, la tierra, los ingresos o a otros recursos. La obligación de proteger este derecho significa que el Estado está obligado a proteger a la mujer contra todas las formas de discriminación por parte de agentes no estatales, lo que incluye la discriminación en el lugar de trabajo, en la esfera privada y en lo relativo al acceso a los recursos. La obligación de hacer efectivo el derecho de la mujer a la alimentación significa que los gobiernos tienen una obligación positiva de crear un entorno que garantice a la mujer un acceso suficiente a los recursos necesarios para alimentarse y, en última instancia, de apoyar a la mujer que, por motivos ajenos a su control, no pueda alimentarse. Esta obligación positiva significa que el Estado debe adoptar medidas positivas concretas para mejorar la igualdad sustantiva de la mujer e impugnar las normas, tradiciones y leyes consuetudinarias que legitimizan la discriminación y la violencia contra la mujer, incluso dentro de la familia y en el hogar, especialmente en lo relativo a la distribución de los alimentos.

26. En el presente capítulo, el Relator Especial ha procurado exponer sus observaciones preliminares basándose en la información que ha obtenido durante las misiones que ha llevado a cabo hasta la fecha. No obstante, también será importante efectuar un estudio más detallado sobre el género y el derecho a la alimentación en el futuro para ver si se ha avanzado, en particular en la jurisprudencia y la aplicación de estrategias de igualdad entre los sexos a nivel nacional y regional, sobre todo en el contexto del derecho a la alimentación.

III. Las empresas transnacionales y el derecho a la alimentación

27. Conforme al mandato de la Comisión de Derechos Humanos se encomendó al Relator Especial la tarea de identificar “los problemas nuevos relacionados con el

derecho a la alimentación que se planteen en todo el mundo” (inciso c) del párrafo 10 de la resolución 2000/10). En el presente capítulo se examina una cuestión que cobra cada vez mayor importancia para el ejercicio efectivo del derecho a la alimentación: las obligaciones de las empresas transnacionales en materia de derechos humanos en vista de que éstas ejercen un control cada vez mayor sobre la producción y distribución de alimentos y de agua. Dado este creciente control sobre el sistema alimentario, se considera que estas empresas tienen obligaciones y deben asumir responsabilidad por garantizar el respeto de los derechos humanos, entre ellos el derecho a la alimentación. El presente capítulo trata de las obligaciones de las empresas transnacionales en relación con el derecho a la alimentación en virtud de la normativa internacional de derechos humanos.

28. Como señaló el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) “las empresas de alcance mundial pueden tener efectos enormes sobre los derechos humanos en sus prácticas de empleo, en sus efectos ambientales, en el apoyo que prestan a regímenes corruptos o en su defensa de cambios normativos”¹⁴. Hoy en día, las empresas transnacionales con frecuencia tienen ingresos que superan con creces los ingresos del gobierno de los países en que operan. Según la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) 29 de las 100 mayores entidades económicas del mundo son empresas transnacionales¹⁵. Se calcula que las 200 empresas mayores controlan una cuarta parte de los activos productivos del mundo¹⁶. Las empresas, como grupos de presión de gran poder financiero, también pueden ejercer un fuerte control sobre las leyes, las políticas y las normas que se aplican en su respectivo sector, lo que puede dar lugar a una normativa menos estricta y tener repercusiones negativas para la salud, la seguridad y el precio y la calidad de los alimentos.

29. El Relator Especial ha recibido repetidos llamamientos de organizaciones no gubernamentales (ONG) para que examine las obligaciones de las empresas transnacionales en relación con los derechos humanos en el contexto del creciente control que ejercen en el sector alimentario, desde la producción hasta la elaboración y comercialización de los alimentos. Por ejemplo, muchos miembros de las más de 400 ONG y organizaciones de la sociedad civil que asistieron al Foro paralelo de ONG/PEN sobre soberanía alimentaria, celebrado en Roma en 2002, expresaron su preocupación por la creciente concentración y control monopolista sobre el mercado mundial de las semillas agrícolas, en concreto el mercado de las semillas genéticamente modificadas, dominado por la empresa Monsanto. Aunque se suele aceptar que, en ciertas condiciones, las semillas transgénicas pueden aumentar la producción, a las ONG les preocupa que el creciente control que ejercen unas cuantas empresas agroalimentarias sobre las semillas reduzca la competencia en el futuro, así como las posibilidades de elegir, lo que provocaría un aumento de los precios. Muchas organizaciones, incluida la FAO, también están preocupadas por que la investigación en biotecnología se rige en la actualidad por imperativos comerciales y no se centra en las necesidades de seguridad alimentaria de los más pobres¹⁷. En general se acepta que el hambre persiste, no por escasez en el suministro de alimentos, sino por los bajísimos niveles de ingresos y por las desigualdades en el acceso a la tierra, el agua, el crédito y los mercados. Las ONG y los agricultores están especialmente preocupados por las tecnologías que impiden la regeneración de las semillas y por el uso de derechos de propiedad intelectual sobre ellas, lo que obliga a los agricultores a comprar semillas nuevas cada año, amenazando así su independencia y su capacidad para generar sus propias reservas de semillas. Aunque es evidente que hay que

proteger los derechos de patente de las empresas, también hay que proteger los derechos de los pequeños agricultores¹⁸. Además, como señaló Oxfam, es preciso proteger al mismo tiempo los derechos de los consumidores mediante reglamentación, etiquetado, el criterio de precaución y legislación sobre responsabilidad de las empresas por los posibles efectos perjudiciales sobre la población o el medio ambiente¹⁹.

30. Otro ejemplo es el de varias ONG que se mostraron preocupadas porque, Nestlé al ser una de la mayores empresas de elaboración de alimentos del mundo, domina el mercado de los sucedáneos de la leche materna en muchos países del mundo, y sus prácticas de comercialización violan el Código Internacional de Comercialización de Sucédáneos de la Leche Materna, acordado internacionalmente. Dicen que se ha comprobado que, en su propaganda, Nestlé desaconseja la lactancia materna y fomenta la artificial, lo que va en contra del Código²⁰. Los organismos de las Naciones Unidas, incluido el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), han expresado preocupaciones parecidas²¹.

31. A menudo se supone que las empresas son proveedores neutrales de bienes y servicios y que las fuerzas del mercado satisfacen los intereses de todos. Sin embargo, está cada vez más claro que el control monopolístico del sistema alimentario por las empresas transnacionales puede tener por finalidad obtener ganancias en régimen de monopolio que benefician a las empresas más que al consumidor. Las actividades de las empresas transnacionales a veces pueden violar directamente las normas de derechos humanos, incluido el derecho a la alimentación. A pesar de que esas empresas ejercen un control cada vez mayor sobre nuestro sistema alimentario, todavía hay relativamente pocos mecanismos para garantizar que respeten las normas y que no violen los derechos humanos. Como afirmó en 1996 el anterior Secretario General Boutros Boutros-Ghali, “no existe un sistema mundial coherente de rendición de cuentas que corresponda al ámbito mundial de las empresas transnacionales”. No existe un “contrato social” entre los particulares y las empresas transnacionales. A lo largo de los siglos, se elaboraron normas de derechos humanos para que los gobiernos no abusaran de su poder pero en una época en que las empresas son más poderosas que los gobiernos, es imprescindible ampliar el ámbito de aplicación de las normas de derechos humanos para que no abusen de la posición de poder que han adquirido.

32. Según la forma en que se ha aplicado la normativa de derechos humanos, normalmente sólo se puede responsabilizar de violaciones de los derechos humanos a un gobierno. Todavía no se entiende bien cómo se puede exigir responsabilidad a una empresa por ese tipo de violaciones. No obstante, se están haciendo nuevos avances en el estudio de los derechos humanos y cada vez se comprende mejor que hay dos formas de exigir a las empresas que respeten los derechos humanos, una indirecta y otra directa. La primera es resultado de la obligación que incumbe a los gobiernos de proteger a la población de los efectos negativos que las actividades de las empresas transnacionales puedan tener en el derecho a la alimentación, lo que significa que los gobiernos deben vigilar y regular sus actividades, dentro del país y fuera de él. La segunda consiste en imponer obligaciones directas a las empresas mediante la elaboración de obligaciones directas en relación con los derechos humanos, de instrumentos intergubernamentales y de compromisos voluntarios.

Obligación del Estado de proteger (obligaciones indirectas)

33. El derecho a la alimentación impone al Estado obligaciones a tres niveles: la obligación de respetar, la de proteger y la de hacer efectivo el derecho a la alimentación. La obligación de *proteger* el derecho a la alimentación, de garantizarlo, es la más importante en este contexto, porque supone que los gobiernos deben reglamentar las actividades de las empresas para que éstas no cometan violaciones de los derechos humanos.

34. Cabe, pues, preguntarse ¿qué significa la obligación de proteger. Según las directrices de Maastricht (véase E/C.12/2000/13):

“Dentro de la obligación de garantizar queda comprendida la responsabilidad de conseguir que las entidades privadas o las personas particulares, así como las empresas transnacionales sujetas a la jurisdicción del Estado no priven a nadie de sus derechos económicos, sociales y culturales. Los Estados son responsables de las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales que se deban a la omisión de la diligencia debida para corregir el comportamiento de actores no estatales” (párr. 18).

35. En su observación general No. 12 sobre el derecho a la alimentación el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales subrayó que “la obligación de *proteger* requiere que el Estado Parte adopte medidas para velar por que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada” (párr. 15). Como “un componente de su obligación de proteger los recursos alimentarios básicos para el pueblo, deben adoptar medidas adecuadas tendentes a garantizar que las actividades del sector privado y de la sociedad civil sean conformes con el derecho a la alimentación” (párr. 27). En relación con el agua, que está intrínsecamente vinculada al derecho a la alimentación (véase E/CN.4/2003/54, párrs. 36 a 51), el Comité aclara en la observación general No. 15 que la obligación de *proteger* comprende “la adopción de las medidas legislativas o de otra índole que sean necesarias y efectivas para impedir, por ejemplo, que terceros denieguen el acceso al agua potable en condiciones de igualdad y contaminen o exploten en forma no equitativa los recursos de agua, con inclusión de las fuentes naturales, los pozos y otros sistemas de distribución de agua” (párr. 23). En opinión del Comité, el agua es un bien público fundamental para la vida y la salud (párr. 1). Por tanto, cuando los servicios de suministros de agua (como las redes de canalización, las cisternas y los accesos a ríos y pozos) sean explotados o estén controlados por terceros, debe establecerse un sistema normativo eficaz que prevea una supervisión independiente, una auténtica participación pública y la imposición de multas por incumplimiento (párr. 24).

36. En el ya tristemente célebre caso de Cochabamba (Bolivia), en 1999 el Gobierno vendió el agua pública a Aguas del Tunari, una filial de la transnacional Bechtel. La empresa anunció inmediatamente un aumento del precio del agua de hasta el 35%, lo que para muchos bolivianos significaba que el agua ya no era asequible (véase E/CN.4/Sub.2/2003/9). Hubo una protesta pública que desembocó en disturbios más generalizados y el Gobierno decretó la ley marcial para controlarlos, pero finalmente revocó la ley por la que privatizaba el agua.

37. El modo más importante de garantizar el respeto a los derechos de la alimentación y al agua es promulgar una legislación interna eficaz para proteger a la población de las violaciones de terceros, incluidas las empresas transnacionales (leyes y

reglamentos que protejan el acceso a la tierra, al agua potable, al agua para el riego y a unos ingresos mínimos y que prohíban la injerencia en los medios de subsistencia de una familia o una comunidad) y proporcionar recursos administrativos y judiciales efectivos.

38. A nivel nacional y regional, la obligación de proteger los derechos humanos está claramente establecida en la jurisprudencia²². Por ejemplo, en una decisión fundamental para el derecho a la alimentación emitida en 2001, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos examinó una reclamación relativa al comportamiento en Nigeria de un consorcio petrolero entre la empresa petrolera estatal y Shell. En ese caso, la Comisión comprobó que se habían violado diversos aspectos de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, pero se refirió en particular a las obligaciones de los Estados en relación con los agentes privados en el ámbito del derecho a la alimentación. A juicio de la Comisión Africana, la Carta Africana y el derecho internacional exigen y obligan a Nigeria a proteger y mejorar las fuentes de alimentos existentes y a garantizar el acceso de todos los ciudadanos a una alimentación adecuada. Sin hablar de la obligación de aumentar la producción de alimentos y garantizar el acceso a ellos, el mínimo esencial del derecho a la alimentación exige que el Gobierno de Nigeria no destruya ni contamine las fuentes de alimentos. No debería permitir que agentes privados destruyeran o contaminaran esas fuentes o impidieran que las personas intentaran alimentarse²³. Esa valiente decisión debe aplicarse y debe considerarse un ejemplo a seguir en otros casos similares. A nivel nacional también hay jurisprudencia, incluso en Sudáfrica donde la Constitución (arts. 7 y 27) obliga al Estado a proteger el derecho a la alimentación, y en la India donde el Tribunal Supremo afirmó que la Unión y todos los gobiernos estatales debían proteger el derecho de los trabajadores a tener acceso a servicios médicos y agua potable²⁴.

39. Los Estados disponen de otros medios para *proteger* el derecho de sus ciudadanos a la alimentación. Por ejemplo, algunos Estados han adoptado medidas para garantizar que su legislación nacional impone a las empresas transnacionales obligaciones relativas a los derechos humanos. Asimismo, se está creando una jurisprudencia que demuestra que es posible exigir responsabilidades a las empresas por las violaciones de los derechos humanos, incluido el derecho a la alimentación. En Sudáfrica, en virtud de lo dispuesto en el artículo 8 de la Constitución, la Declaración de Derechos y Garantías Fundamentales se aplica a las personas físicas o jurídicas, lo que significa que se puede responsabilizar a una empresa transnacional de violar el derecho a la alimentación. En Uganda y Namibia la privatización ha ido acompañada de una ampliación del ámbito de acción de la Oficina del Ombudsman y de la Comisión de Derechos Humanos, respectivamente, para que incluya la supervisión de las actividades de las entidades privatizadas²⁵. En la India, hubo empresas a las que el Tribunal Supremo consideró responsables de violaciones de los derechos humanos, incluido el derecho al agua²⁶. El Código Internacional de Comercialización de Sucedáneos de la Leche Materna —que es aplicable al comportamiento de las empresas transnacionales— se ha aplicado en 25 países²⁷.

40. Los gobiernos también tienen la responsabilidad de supervisar y regular las actividades de sus empresas transnacionales en el extranjero. Esto significa que los Estados “de origen” deben adoptar reglamentaciones internas y mecanismos de supervisión eficaces y proporcionar recursos efectivos en caso de que se produzcan violaciones del derecho a la alimentación. En la observación general No. 15 se afirma que “los Estados partes deben adoptar medidas para impedir que sus propios

ciudadanos y empresas violen el derecho al agua potable de las personas y comunidades de otros países” (párr. 33). Sirvan de ejemplo de formas de proteger los derechos humanos en otros países los asuntos relacionados con la “responsabilidad civil por actos cometidos en el exterior que se han presentado” en Australia²⁸, el Canadá²⁹ y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte³⁰, acusando a empresas transnacionales en la jurisdicción de su Estado de origen (conforme a la legislación en materia de responsabilidad civil) por violaciones de los derechos humanos en otros países. Otro ejemplo interesante es el de la Ley de los Estados Unidos de América, de reclamaciones de extranjeros en materia de responsabilidad civil, por la que cualquier empresa transnacional (no sólo las que tienen sede en el país) puede ser acusada de complicidad en violaciones de los derechos humanos en otros países³¹. Los parlamentos de Europa y Australia, que han pedido que se regulen las actividades de sus empresas transnacionales en otros países, también han tenido en cuenta esa obligación³².

41. Por último, los Estados de origen tienen la obligación de no ejercer presión sobre el Estado de acogida para que no regule las actividades de las empresas transnacionales. Esto se ha tenido en cuenta, por ejemplo, en las Directrices de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) para las empresas multinacionales en las que los Estados miembros de la OCDE acordaron que las empresas debían “respetar los derechos humanos de las personas afectadas por sus actividades de conformidad con las obligaciones y compromisos internacionales del gobierno de acogida (párr. II.2)” y que “los gobiernos tienen derecho de establecer las condiciones con arreglo a las cuales las empresas multinacionales ejercen su actividad en sus respectivas jurisdicciones, con sujeción al derecho internacional” (párr. I.7). En virtud de ese acuerdo, los Estados miembros de la OCDE deben utilizar su influencia para proteger los derechos humanos, incluido el derecho a la alimentación, por lo que respecta a las actividades de las empresas transnacionales en los Estados de acogida.

Obligaciones directas de las empresas transnacionales en el derecho y las normas internacionales de los derechos humanos

42. Los Estados tienen la responsabilidad primordial de promover y proteger los derechos humanos y, como dijo el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, un Estado no puede evadir su propia responsabilidad delegando sus obligaciones en órganos privados o individuos³³. No obstante, se debería obligar a las empresas transnacionales a respetar la legislación nacional del Estado en que funcionan y del Estado de origen en el que tienen su sede. Asimismo, resulta cada vez más evidente que, conforme al derecho internacional, los instrumentos de las organizaciones intergubernamentales y los compromisos voluntarios, se puede responsabilizar a las empresas transnacionales de promover y garantizar los derechos humanos.

43. En la Declaración Universal de Derechos Humanos se proclama que la obligación de promover el respeto a los derechos humanos y de garantizar su observancia y reconocimiento efectivos no incumbe sólo a los Estados sino también tanto a los individuos como a las instituciones. Aquí se debe incluir a las empresas transnacionales. Esta interpretación fue confirmada por la Asamblea General (véase la resolución 42/115) y por la Comisión de Derechos Humanos (véase la resolución 1987/18, párr. 4), en que se instó a las empresas transnacionales a garantizar que sus actividades no tuvieran efectos adversos en el proceso de realización de los derechos humanos en los países en desarrollo.

44. Las empresas transnacionales también deberían tener en cuenta en sus actividades el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Como afirma el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su observación general No. 12 sobre el derecho a la alimentación:

“Aunque solamente los Estados son partes en el Pacto y son, por lo tanto, los responsables últimos del cumplimiento de éste, todos los miembros de la sociedad —los particulares, las familias, las comunidades locales, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil y el sector empresarial privado— son responsables de la realización del derecho a una alimentación adecuada” (párr. 20).

45. También ha habido importantes iniciativas para elaborar la base normativa de las obligaciones directas de las empresas. Por ejemplo, la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos y su Grupo de Trabajo sobre las empresas transnacionales aprobaron las “Normas sobre las responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos” (E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2), basadas en los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes. En este importante documento se afirma que “dentro de sus respectivas esferas de actividad e influencia, las empresas transnacionales y otras empresas comerciales tienen la obligación de promover y proteger los derechos humanos consagrados en el derecho internacional y en la legislación nacional (...) asegurar que se cumplan, respetarlos y hacerlos respetar” (párr. 1). Según lo dispuesto en las Normas, las empresas transnacionales “respetarán los derechos económicos, sociales y culturales, así como los derechos civiles y políticos, y contribuirán a que se ejerzan, en particular los derechos ... a una alimentación ... adecuada” y agua potable; “y se abstendrán de todo acto que impida el ejercicio de esos derechos” (párr. 12). Se trata de un intento importante por ampliar el alcance de los derechos humanos, incluido el derecho a la alimentación, trascendiendo el modelo centrado en el Estado. Se intentó asimismo ampliar las obligaciones más allá de la empresa matriz para incluir a todos los proveedores y evitar que las empresas puedan eludir sus obligaciones alegando que no funcionan directamente sino que han subcontratado gran parte de su producción o de sus actividades a proveedores locales (párr. 15). La Subcomisión decidió transmitir las Normas a la Comisión de Derechos Humanos para su examen y aprobación (resolución 2003/16).

46. Entre otras iniciativas se cuentan las declaraciones y directrices aprobadas por órganos intergubernamentales, que constituyen instrumentos útiles para evaluar las actividades de las empresas transnacionales, a pesar de que no son de carácter vinculante. Las más importantes son las Directrices de la OCDE para las empresas multinacionales (revisadas en 2000) y la Declaración Tripartita de Principios sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1977, que se aplican a los Estados y las empresas multinacionales. Según la Declaración Tripartita de la OIT, las empresas multinacionales “deberían respetar los derechos soberanos de los Estados, observar las leyes y reglamentos nacionales, tener debidamente en cuenta las prácticas locales y respetar las normas internacionales aplicables. Deberían también respetar la Declaración Universal de Derechos Humanos y los correspondientes Pactos Internacionales adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas, así como la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo y sus principios ...” (párr. 8).

47. Según las Directrices de la OCDE, todos los gobiernos que se han adherido (los Estados de la OCDE, la Argentina, el Brasil y Chile) están obligados a establecer puntos de contacto nacionales que deben difundir información sobre las Directrices y pueden conocer de una reclamación sobre violaciones cometidas por una empresa multinacional. En distintas ocasiones, organizaciones no gubernamentales han presentado casos al mecanismo de reclamaciones de la OCDE en los que una empresa había violado derechos humanos.

48. Entre los instrumentos intergubernamentales importantes que se aplican a las actividades de las empresas transnacionales cabe señalar el Código Internacional de Comercialización de Sucedáneos de la Leche Materna, aprobado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el UNICEF, y el Código de ética para el comercio internacional de alimentos, aprobado por la Comisión del Códex Alimentarius. La Iniciativa del Pacto Mundial del Secretario General, por la que las empresas transnacionales se comprometen a “apoyar y respetar la protección de los derechos humanos reconocidos internacionalmente dentro de su ámbito de influencia y asegurarse de no ser cómplices de violaciones de los derechos humanos”, también es un proyecto importante y puede constituir un mecanismo eficaz para lograr la rendición de cuentas si se pueden establecer mecanismos de supervisión.

49. También hay muchas empresas que han adoptado sus propias políticas o prácticas, por las que reconocen la importancia de respetar los derechos humanos. Entre esas iniciativas cabe mencionar la firma de códigos de conducta. En 1999, la OCDE preparó un inventario de 233 códigos elaborados en su mayor parte por empresas³⁴. Varias empresas cuentan actualmente con su propia política de derechos humanos. Por ejemplo, la empresa Shell tiene una política sobre el modo de proteger los derechos humanos y el momento en que hay que hablar de violaciones de esos derechos. Reebok tiene una política sobre el trabajo infantil y Nestlé ha incorporado a sus principios comerciales las normas establecidas en los convenios de la OIT, los principios del Pacto Mundial y el Código Internacional de Comercialización de Sucedáneos de la Leche Materna. Aunque muchas de esas políticas sólo sirven para mejorar su imagen pública, en algunos casos las empresas están tomando verdaderamente medidas para que se respeten los derechos humanos. La sociedad civil también puede ayudar a que se hagan cumplir y se apliquen en mayor medida los principios que las empresas han suscrito, cerciorándose de que se atienen a los principios de derechos humanos. Las nuevas directrices voluntarias internacionales para la realización del derecho a la alimentación, que se están elaborando como parte del seguimiento de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después, también deberían servir para fortalecer el marco que rige las responsabilidades de las empresas con respecto al derecho a la alimentación.

Recomendaciones

50. De conformidad con la legislación internacional en materia de derechos humanos y los compromisos contraídos en virtud de instrumentos intergubernamentales, tanto el Estado de acogida como el de origen tienen la obligación de proteger a las personas de los efectos negativos que las actividades de las empresas transnacionales pueden tener en el derecho a la alimentación. Esas empresas también tienen obligaciones directas con respecto al derecho a la alimentación según lo dispuesto en la normativa internacional de derechos humanos, así como en la legislación nacional, los instrumentos intergubernamentales y los códigos de conducta voluntarios.

51. Las empresas transnacionales deben respetar los tratados internacionales de derechos humanos, la legislación nacional y los instrumentos intergubernamentales y adherirse a los códigos de conducta que se han comprometido a cumplir. No obstante, es importante admitir que los mecanismos de supervisión siguen siendo limitados y todavía es raro que se inspeccione si las empresas transnacionales respetan los derechos humanos. Por tanto, es esencial fortalecer los mecanismos de supervisión. Las organizaciones no gubernamentales deberían desempeñar un papel fundamental para ayudar a los Estados, los mecanismos de derechos humanos y las propias empresas transnacionales a garantizar el disfrute de todos los derechos humanos, incluido el derecho a la alimentación. Los relatores especiales también pueden desempeñar una función importante en la supervisión de las actividades de esas empresas. Esto podría constituir un importante mecanismo de vigilancia que ayudaría a las empresas a cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos.

IV. Acontecimientos positivos en la promoción del derecho a la alimentación

A. Brasil

52. En el Brasil, país lleno de vitalidad dinámica y relativamente rico, en enero de 2003 asumió el poder un nuevo Presidente, cuya principal prioridad es erradicar el hambre mediante su programa “Hambre Cero”, un buen ejemplo a seguir para hacer efectivo el derecho a la alimentación. Gracias a este programa, el Presidente da Silva espera erradicar el hambre y la malnutrición en el Brasil en los próximos cuatro años.

53. Como pudo observar el Relator Especial durante su misión en marzo de 2002 (véase E/CN.4/2008/54/Add.1), el país ocupa actualmente el décimo lugar en el mundo por lo que respecta al volumen de su economía y es uno de los mayores exportadores mundiales de alimentos, pese a lo cual sigue sin poder alimentar a sus propios habitantes. Millones de brasileños siguen sufriendo hambre y malnutrición. Unos 54 millones de personas viven por debajo del umbral de pobreza y 22 millones de personas en el Brasil viven por debajo del nivel de pobreza extrema, lo que significa que no pueden comprar una cesta de alimentos que proporcione el aporte de calorías mínimo que necesita una persona diariamente. La inseguridad alimentaria se debe en gran parte a la pobreza, así como a la falta de acceso a los recursos, incluida la tierra, y la falta de control sobre ellos. Se siguen produciendo muchas violaciones del derecho a la alimentación, ya que el persistente clientelismo y las grandes desigualdades en el acceso a los recursos limitan la capacidad de alimentarse de los más pobres. Erradicar el hambre y reducir los niveles extremos de desigualdad social en el Brasil será fundamental para la estabilidad social y el desarrollo del país.

54. El programa “Hambre Cero” del Presidente da Silva consiste en una serie de 41 medidas, que abordan las causas estructurales del hambre y tratan de reducirla inmediatamente en el caso de los más vulnerables proporcionando redes de seguridad y apoyo, asegurando que se adopten medidas locales específicas, adaptadas a las circunstancias locales y a los diferentes modelos de subsistencia de las zonas rurales y urbanas. Se ha reinstaurado el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria, en el que estarán representados 11 ministros de los ministerios pertinentes y representantes de la

sociedad civil y de los organismos de las Naciones Unidas. El Consejo seleccionará los grupos más vulnerables, hará frente a la discriminación y establecerá un mecanismo de coordinación que sea representativo y participativo. En el programa se fijan plazos y se delimita las responsabilidades de los diferentes participantes.

55. El Relator Especial recomienda que se incorporen al programa “Hambre Cero” otras iniciativas importantes sobre el derecho a la alimentación en el Brasil:

a) Durante la visita que realizó el Relator Especial al Brasil, el entonces Presidente del Gobierno Fernando Henrique Cardoso anunció la creación en el Ministerio de Justicia de un nuevo consejo nacional para la promoción del derecho humano a la alimentación en el Brasil (CNPDA). Se trata de una iniciativa importante y el consejo debería constituirse para desempeñar una importante función en la supervisión de la realización del derecho a la alimentación, así como de las violaciones de ese derecho. Un miembro del consejo debería formar parte del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria para que el programa se centre en los derechos humanos;

b) Por iniciativa de organizaciones no gubernamentales brasileñas, se creó el cargo de “Relator Especial Nacional” sobre el derecho a la alimentación, basado en el modelo de las Naciones Unidas, pero que actúa en el ámbito nacional. La sociedad civil nombró al Dr. Flavio Valente para ocupar el cargo durante tres años. Esta iniciativa puede servir de modelo para otros países del mundo entero y el nuevo Gobierno debería apoyarla. También convendría que el Relator Especial Nacional desempeñara una función en el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y en el Programa “Hambre Cero”.

56. El Relator Especial se seguirá ocupando de los acontecimientos positivos que se produzcan en el Brasil en relación con el derecho a la alimentación. Asimismo, insta a la comunidad internacional, en particular a las instituciones financieras internacionales, a que apoyen el programa del Presidente da Silva. En concreto, las instituciones financieras deberían garantizar que las condiciones de reembolso de la desmesurada deuda externa del Brasil, que asciende a 235.000 millones de dólares, no impidan la ejecución de ese programa. En un país tan rico y productivo como el Brasil, debe llevarse a la práctica el programa “Hambre Cero” para que no persista el hambre. El Relator Especial insiste en que las obligaciones relativas a los derechos humanos deben anteponerse a todas las demás, incluidas las contraídas en virtud de acuerdos comerciales internacionales o acuerdos relativos a la amortización de la deuda.

B. Sierra Leona

57. Sierra Leona, país devastado por la guerra durante los 10 últimos años, avanza por fin hacia la paz y ha contraído un compromiso importante para hacer efectivo el derecho a la alimentación. Como parte de las actividades de reconstrucción del país, el Gobierno considera indispensable realizar el derecho a la alimentación y a la seguridad alimentaria, esfuerzo que la comunidad internacional debe apoyar plenamente. El Presidente Kabbah, en el discurso inaugural que pronunció en 2002 al ser reelegido, lo dejó muy claro:

“Conciudadanos sierraleoneses, mi principal objetivo en la segunda etapa del viaje que realizamos juntos se centra en un derecho básico, el derecho a la alimentación. Así pues, hoy, con el nuevo mandato que me habéis otorgado,

haré otra promesa. Esta vez prometo trabajar aún más y con más determinación, y hacer cuanto me sea posible para lograr que en los próximos cinco años ningún habitante de Sierra Leona se vaya a la cama con hambre.”

58. El derecho a la alimentación debe constituir una prioridad en Sierra Leona. Antes de la guerra, en 1990 se calculaba que más del 80% de los habitantes del país vivían por debajo del umbral de pobreza, fijado en 1 dólar diario, y los ingresos medios de los pobres no bastaban para cubrir siquiera el 50% de las necesidades alimentarias mínimas de la familia. Actualmente, como consecuencia de la guerra, la pobreza se ha agravado y los niveles de malnutrición siguen siendo terriblemente altos, al igual que los niveles de mortalidad infantil y materna³⁵.

59. La guerra en Sierra Leona también se caracterizó por la gravedad de las violaciones de derechos humanos. Muchas de las que se produjeron durante el conflicto eran claramente violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, incluido el derecho a la alimentación, por ejemplo, la destrucción y el saqueo sistemáticos de granjas, cultivos y ganado y el desplazamiento forzoso de personas de sus hogares, propiedades agrícolas y fuentes de subsistencia. El Frente Revolucionario Unido (FRU) amputaba manos y pies a los civiles, lo que limitaba considerablemente su capacidad para satisfacer sus necesidades alimentarias, no sólo a corto plazo sino durante el resto de su vida. Se trata de violaciones evidentes del derecho a la alimentación, del mismo modo que la destrucción deliberada de escuelas y de puestos de salud en muchas regiones constituye una clara violación de los derechos a la enseñanza y a la salud.

60. En mayo de 2003, el Gobierno de Sierra Leona, en colaboración con la FAO, organizó en Freetown un simposio sobre la realización del derecho a la alimentación en Sierra Leona, al que asistió un representante del Relator Especial. Este simposio constituyó un primer paso importante hacia la realización de la promesa hecha por el Presidente, contribuyendo a que se comprendiera mejor el derecho a la alimentación en Sierra Leona. Se han formulado al Gobierno las siguientes recomendaciones preliminares:

a) Debería crearse en el Ministerio de Agricultura una secretaría nacional de seguridad alimentaria para formular una política y un plan de acción que garanticen el derecho a la alimentación a todos los habitantes de Sierra Leona para el año 2007;

b) El plan de acción debería abordar distintas cuestiones, entre ellas la discriminación contra la mujer, el acceso a la tierra y al crédito, las normas alimentarias y el uso adecuado de la ayuda alimentaria;

c) Debería instituirse un mecanismo de supervisión independiente (de acuerdo con los Principios de París) para supervisar la progresiva realización del derecho a la alimentación, vigilar las violaciones de ese derecho y atender a las reclamaciones y quejas. También estaría facultado para resolver las violaciones del derecho a la alimentación.

61. El Relator Especial celebra esos avances hacia la realización del derecho a la alimentación en Sierra Leona. Al país le será difícil poner en práctica la promesa del Presidente, pero se ha dado un paso importante. Sierra Leona es un país rico en recursos (diamantes, oro y suelo fértil), pero esos recursos deben aprovecharse para conseguir la seguridad alimentaria y es evidente que se necesitará el apoyo de la comunidad internacional. El Relator Especial seguirá vigilando los acontecimientos

que se produzcan en Sierra Leona e insta a la comunidad internacional a que colabore con el Gobierno para garantizar el derecho a la alimentación.

V. Conclusiones y recomendaciones

62. El Relator Especial insta a los gobiernos a que respeten, garanticen y hagan efectivo el derecho a la alimentación de conformidad con sus obligaciones en materia de derechos humanos. Es evidente que, a pesar de los progresos logrados en la mejora de la protección legal del derecho a la alimentación, especialmente para las mujeres, queda mucho por hacer para reducir la diferencia que hay entre las normas promovidas y la realidad. Persisten distintas formas de discriminación por motivos de sexo que tienen graves consecuencias en el derecho a la alimentación de las mujeres. Del mismo modo, las actividades de las empresas transnacionales pueden tener serias repercusiones sobre el derecho a la alimentación. El creciente poder de esas empresas y la ampliación del ámbito en que tienen una posición dominante como resultado de la privatización, la desregulación y la reducción de la intervención del Estado significa que ha llegado la hora de elaborar normas legales de carácter vinculante que obliguen a las empresas a respetar las normas de derechos humanos y limiten sus posibilidades de abusar de su posición de poder.

63. El Relator Especial recomienda que:

a) Todos los gobiernos adopten inmediatamente medidas para hacer frente a la discriminación contra la mujer, especialmente cuando contribuye a la malnutrición de las mujeres y las niñas. Las tradiciones sociales que imponen que las mujeres coman en último lugar deben entenderse como una forma de violencia contra la mujer, especialmente porque esto contribuye a las elevadas tasas de mortalidad femenina en algunas regiones del mundo;

b) Todos los gobiernos deben aplicar y hacer cumplir en mayor medida la legislación vigente elaborada para proteger a las mujeres. Esto debe incluir el respeto del derecho de las mujeres a la alimentación y la garantía de que éstas tendrán acceso a los recursos en condiciones de igualdad, incluidos los ingresos, la tierra y el agua, a fin de que puedan alimentarse;

c) Los gobiernos también deberían adoptar medidas concretas para mejorar la condición de la mujer a fin de que la igualdad legal se traduzca en igualdad sustantiva, teniendo en cuenta los diferentes puntos de partida de hombres y mujeres;

d) Las instituciones financieras internacionales deberían reconsiderar los programas de reestructuración económica para ver los efectos que esos programas tienen sobre uno y otro sexo, reconociendo la importante función que el Estado debe desempeñar en la reducción de la desigualdad;

e) Los gobiernos también deberían regular las actividades de las empresas transnacionales en el sistema alimentario con miras a cumplir su obligación de proteger a sus ciudadanos y a los de otros países. Los gobiernos también deberían aplicar las Normas sobre las responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos y utilizarlas de modelo para formular leyes y disposiciones administrativas

destinadas a esas empresas, y los tribunales nacionales deberían determinar responsabilidades en caso de violaciones del derecho a la alimentación;

f) Las empresas transnacionales deberían respetar las obligaciones internacionales de derechos humanos, los acuerdos intergubernamentales y la legislación nacional por lo que se refiere a la seguridad alimentaria, las normas relativas a la alimentación y el derecho a la alimentación. Deberían alentar la supervisión independiente de sus actividades, especialmente por lo que respecta a los códigos de conducta voluntarios que se han comprometido a cumplir;

g) Deberían establecerse recursos judiciales y administrativos adecuados en relación con las violaciones del derecho a la alimentación, incluidas las cometidas por agentes privados contra las mujeres y las de las empresas transnacionales;

h) Los gobiernos deberían tomar nota de los ejemplos positivos proporcionados por diferentes países con respecto al derecho a la alimentación, especialmente el compromiso contraído y las medidas adoptadas por los Gobiernos del Brasil y Sierra Leona. También deberían contribuir de forma activa y positiva a la elaboración de proyectos internacionales, como las directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación.

Morir de hambre en un mundo que nada en la abundancia es una atrocidad y un crimen. Se debe poner fin a la matanza diaria y silenciosa de decenas de miles de víctimas del hambre en este planeta.

Notas

¹ FAO, *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo, 2002*.

² FAO, Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, 27º período de sesiones (Roma, 21 de mayo a 1º de junio de 2001), *Reforzar la voluntad política para combatir el hambre, 2001*.

³ FAO, op. cit. en la nota 1.

⁴ Programa Mundial de Alimentos (PMA), World Hunger Map.

⁵ Jean Ziegler, *Le droit à l'alimentation*, Editions Fayard, Mille et Une Nuits, 2003.

⁶ Subcomité de Nutrición del Comité Administrativo de Coordinación de las Naciones Unidas (CAC/SCN), *4th Report on the World Nutrition Situation: Nutrition Throughout the Life Cycle*, Ginebra, 2000.

⁷ *Gender and Law – Women's Rights in Agriculture*, Lorenzo Cotula para la Oficina Jurídica de la FAO, FAO Legislative Study 76, Roma, FAO, 2002.

⁸ Véase, por ejemplo, el Convenio (No. 111) relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación de 1958 y el Convenio (No. 100) relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor de 1951.

⁹ Párrafo 9 de la recomendación general No. 19 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

¹⁰ A. Sen, "More than 100 million women are missing"; *New York Review of Books*, vol. 37, No. 20; 20 de diciembre de 1990.

¹¹ Ricardo Henriques, *Desigualdade Racial no Brasil: Evolução das Condições de Vida na Década de 90*, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), Brasilia, 2001.

¹² <http://www.fao.org/News/2002/020302-e.htm>.

- ¹³ *Gender Justice, Development and Rights*, M. Molyneux y S. Razavi (eds.), Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, Oxford, Oxford University Press, 2003.
- ¹⁴ PNUD, *Informe sobre el desarrollo humano 2002*, pág. 10.
- ¹⁵ UNCTAD, comunicado de prensa TAD/INF/PR/47, 12 de agosto de 2002.
- ¹⁶ PNUD, op. cit.
- ¹⁷ *Genetically modified organisms in food and agriculture: Where are we? Where are we going?*; discurso de Louise O. Fresco, Subdirectora General, Departamento de Agricultura de la FAO, en la Conferencia sobre “*Crop and Forest Biotechnology for the Future*”, Royal Swedish Academy of Agriculture and Forestry, septiembre de 2001.
- ¹⁸ El caso del agricultor canadiense Percy Schmeiser plantea cuestiones inquietantes. Véase Percy Schmeiser, *Who owns the seeds?* Editorial, *San Francisco Chronicle*, 20 de junio de 2003.
- ¹⁹ Oxfam, “*Genetically Modified Crops, World Trade and Food Security*”, documento de políticas, 1999.
- ²⁰ Centro Europa-Tercer Mundo “*Transnational Corporation and Human Rights*” Ginebra, 2000.
- ²¹ Véase Stephen Lewis, “Malnutrition as a human rights violation” Acc/SNC, SCN News, No. 18, julio 1999.
- ²² Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Velázquez Rodríguez contra Honduras* (1989); Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Guerra contra Italia* (1998); Comité de Derechos Humanos, *Kitok contra Suecia* (1985).
- ²³ Social and Economic Rights Action Center y Center for Economic and Social Rights, Nigeria, decisión relativa a la comunicación No. 155/96, octubre 2001, párr. 65.
- ²⁴ Consumer Education and Research Centre contra Union of India. AIR 1995 Tribunal Supremo 922, párrs. 26 a 33.
- ²⁵ P. T. Muchlinski, “Human rights and multinationals: is there a problem?”, *International Affairs*, vol. 77, No. I, 2001, pág. 37.
- ²⁶ *Consumer Education and Research Centre contra Union of India*, op. cit.
- ²⁷ J. Richter, “*We the peoples*” or “*we the corporation*”: *critical reflections on UN-business partnerships*, Red Internacional de grupos pro alimentación infantil de Ginebra y Asociación para la alimentación infantil de Ginebra, 2001, pág. 5.
- ²⁸ Litigio contra Broken Hill Proprietary entablado por las personas que vivían en los alrededores del río Ok Tedi River en Papua Nueva Guinea.
- ²⁹ *RIQ contra Cambior*, pleiteado en Quebec.
- ³⁰ *Sithole y otros contra Chemicals Holdings Ltd. y otros* (1999, 2000).
- ³¹ Se aplica a normas del derecho internacional consuetudinario, como la prohibición de la esclavitud, el genocidio, la tortura, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra. *Wiwa contra Royal Dutch Petroleum (Shell)*; *Bowoto contra Chevron Texaco*; *Doe contra Unocal*.
- ³² Resolución sobre la adopción de normas por la Unión Europea para las empresas europeas que operan en países en desarrollo: *Hacia un código de conducta europeo* (1998), Parlamento de Australia, *Ley sobre el Código de Conducta para empresas* (2000).
- ³³ *Costello-Roberts contra el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte* (1993).
- ³⁴ Grupo de Trabajo del Comité de intercambios comerciales de la OCDE, *Codes of corporate conduct: an inventory*, 1999.
- ³⁵ Alan Doss, Representante Especial Adjunto del Secretario General en Sierra Leona y Representante Residente del PNUD, discurso pronunciado en el Simposio sobre la realización del derecho a la alimentación en Sierra Leona, 2003.