



Naciones Unidas
Derechos Humanos

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS

ONU  HABITAT

El derecho a una vivienda adecuada



NACIONES UNIDAS

Derechos Humanos

Folleto informativo N°

21
(Rev. 1)



OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS



El derecho a una vivienda adecuada

Folleto informativo N° **21**/Rev.1

NOTA

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparece su contenido no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

*
* *

El contenido de esta publicación puede citarse o reproducirse libremente a condición de que se mencione su procedencia y se envíe un ejemplar de la publicación en la que figura la información reproducida a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Palais des Nations, 8-14 avenue de la Paix, CH-1211 Genève 10, Suiza.

ÍNDICE

	<i>Página</i>
Abreviaturas	iv
Introducción	1
I. ¿Qué es el derecho a una vivienda adecuada?	3
A. Aspectos fundamentales del derecho a una vivienda adecuada	3
B. Ideas erróneas más frecuentes sobre el derecho a una vivienda adecuada	6
C. El vínculo entre el derecho a una vivienda adecuada y otros derechos humanos	9
D. ¿Cómo se aplica el principio de no discriminación?....	11
E. El derecho a una vivienda adecuada en las normas internacionales de derechos humanos	12
II. ¿Cómo se aplica a determinados grupos el derecho a una vivienda adecuada?	17
A. La mujer	17
B. El niño	20
C. Los habitantes de los tugurios	22
D. Las personas sin hogar	23
E. Las personas con discapacidad.....	24
F. Las personas desplazadas y los migrantes	26
G. Los pueblos indígenas	30
III. ¿Cuáles son las obligaciones de los Estados y las responsabilidades de otras partes?	32
A. Obligaciones generales.....	32
B. Tres tipos de obligaciones.....	35
C. Las responsabilidades de otras partes	36

IV. Seguimiento del derecho a una vivienda adecuada y responsabilización de los Estados	40
A. Rendición de cuentas y vigilancia en el plano nacional	40
B. Rendición de cuentas en el plano regional	46
C. El seguimiento en el plano internacional	47
<i>Anexo:</i> Algunos instrumentos internacionales y otros documentos relacionados con el derecho a una vivienda adecuada	51

ABREVIATURAS

ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
INDH	Instituciones nacionales de derechos humanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organizaciones no gubernamentales
ONU-Hábitat	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
PID	Personas desplazadas internamente
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Introducción

El derecho internacional de los derechos humanos reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, incluida una vivienda adecuada. A pesar del lugar fundamental que ocupa este derecho en el sistema jurídico mundial, el número de personas que no cuentan con una vivienda adecuada excede holgadamente los 1.000 millones. Millones de personas en todo el mundo viven en condiciones peligrosas para la vida o la salud, hacinadas en tugurios y asentamientos improvisados, o en otras condiciones que no respetan sus derechos humanos ni su dignidad. Millones de personas más sufren todos los años desalojos forzosos o son amenazadas con desalojos forzosos de sus hogares.

La vivienda adecuada fue reconocida como parte del derecho a un nivel de vida adecuado en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966. Otros tratados internacionales de derechos humanos han reconocido o mencionado desde entonces el derecho a una vivienda adecuada o algunos de sus elementos, como la protección del hogar y la privacidad.

El derecho a una vivienda adecuada incumbe a todos los Estados, puesto que todos ellos han ratificado por lo menos un tratado internacional relativo a la vivienda adecuada y se han comprometido a proteger el derecho a una vivienda adecuada mediante declaraciones y planes de acción internacionales o documentos emanados de conferencias internacionales. Varias constituciones protegen el derecho a una vivienda adecuada o declaran la responsabilidad general del Estado de asegurar una vivienda y condiciones de vida adecuadas para todos. Los tribunales de varios sistemas jurídicos también han fallado sobre casos relativos al disfrute de ese derecho, abarcando por ejemplo los desalojos forzosos, la protección de los locatarios, la discriminación en materia de vivienda o el acceso a servicios básicos en esta esfera.

El derecho a una vivienda adecuada también ha recibido una creciente atención internacional, en particular de los órganos establecidos en virtud de tratados de derechos humanos, de los acuerdos regionales de derechos humanos y de la Comisión de Derechos Humanos (remplazada en la actualidad por el Consejo de Derechos Humanos), que creó el mandato de un "Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado" en 2000. Estas

iniciativas han contribuido a aclarar el alcance y contenido del derecho a una vivienda adecuada.

El presente folleto informativo comienza con una explicación del derecho a una vivienda adecuada, expone lo que significa para personas y grupos específicos, y se explaya luego sobre las obligaciones conexas de los Estados. Concluye con un panorama de los mecanismos nacionales, regionales e internacionales de rendición de cuentas y de observación.

Esta publicación conjunta del ACNUDH y ONU-Hábitat es la segunda en una serie emprendida por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos con otros interlocutores de la Organización para poner de relieve los derechos económicos, sociales y culturales. La primera fue el folleto informativo “El derecho a la salud”, publicado conjuntamente con la Organización Mundial de la Salud; y la próxima publicación será un folleto informativo preparado conjuntamente con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación sobre el derecho a la alimentación.

I. ¿QUÉ ES EL DERECHO A UNA VIVIENDA ADECUADA?

A. Aspectos fundamentales del derecho a una vivienda adecuada

El Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha subrayado que el derecho a una vivienda adecuada no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte. Las características del derecho a una vivienda adecuada están definidas principalmente en la Observación general N° 4 del Comité (1991) sobre el derecho a una vivienda adecuada y en la Observación general N° 7 (1997) sobre desalojos forzosos¹.

- **El derecho a una vivienda adecuada abarca libertades.** Estas *libertades* incluyen en particular:
 - La protección contra el desalojo forzoso y la destrucción y demolición arbitrarias del hogar;
 - El derecho de ser libre de injerencias arbitrarias en el hogar, la privacidad y la familia; y
 - El derecho de elegir la residencia y determinar dónde vivir y el derecho a la libertad de circulación.
- **El derecho a una vivienda adecuada contiene otros derechos.** Entre ellos figuran:
 - La seguridad de la tenencia;
 - La restitución de la vivienda, la tierra y el patrimonio;
 - El acceso no discriminatorio y en igualdad de condiciones a una vivienda adecuada;
 - La participación en la adopción de decisiones vinculadas con la vivienda en el plano nacional y en la comunidad.
- **Una vivienda adecuada debe brindar más que cuatro paredes y un techo.** Deben satisfacerse varias condiciones para que

¹ Las observaciones generales son adoptadas por los órganos creados en virtud de tratados sobre la base de la experiencia recogida. Brindan orientación especializada a los Estados sobre las obligaciones que les incumben en virtud de un tratado en particular.

una forma particular de vivienda pueda considerarse que constituye “vivienda adecuada”. Estos elementos son tan fundamentales como la oferta y disponibilidad básicas de vivienda. Para que la vivienda sea adecuada, debe reunir *como mínimo* los siguientes criterios:

- *La seguridad de la tenencia*: la vivienda no es adecuada si sus ocupantes no cuentan con cierta medida de seguridad de la tenencia que les garantice protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas.
 - *Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura*: la vivienda no es adecuada si sus ocupantes no tienen agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas, energía para la cocción, la calefacción y el alumbrado, y conservación de alimentos o eliminación de residuos.
 - *Asequibilidad*: la vivienda no es adecuada si su costo pone en peligro o dificulta el disfrute de otros derechos humanos por sus ocupantes.
 - *Habitabilidad*: la vivienda no es adecuada si no garantiza seguridad física o no proporciona espacio suficiente, así como protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales.
 - *Accesibilidad*: la vivienda no es adecuada si no se toman en consideración las necesidades específicas de los grupos desfavorecidos y marginados.
 - *Ubicación*: la vivienda no es adecuada si no ofrece acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otros servicios e instalaciones sociales, o si está ubicada en zonas contaminadas o peligrosas.
 - *Adecuación cultural*: la vivienda no es adecuada si no toma en cuenta y respeta la expresión de la identidad cultural.
- **Protección contra los desalojos forzosos.** La protección contra los desalojos forzosos es un elemento clave del derecho a una vivienda adecuada y está vinculada estrechamente a la seguridad de la tenencia.

Se define el desalojo forzoso como “el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su

acceso a ellos”². Según el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), por lo menos 2 millones de personas son víctimas de desalojos forzosos anualmente en todo el mundo, y varios otros millones de personas son amenazadas con desalojos forzosos³.

Los desalojos forzosos se llevan a cabo en diversas circunstancias y por distintos motivos; por ejemplo, para hacer lugar a proyectos de desarrollo y de infraestructura, para la rehabilitación urbana o el embellecimiento de la ciudad, con motivo de eventos internacionales prestigiosos, o como resultado de conflictos sobre los derechos a la tierra, de conflictos armados o de hábitos discriminatorios en la sociedad. Los desalojos forzosos suelen ser violentos y afectan desproporcionadamente a los pobres, que a menudo sufren violaciones de otros derechos humanos como resultado del desalojo. En muchos casos, los desalojos forzosos agravan el problema que aparentaban procurar resolver.

Independientemente de su causa, los desalojos forzosos pueden considerarse una violación grave de los derechos humanos y una violación *prima facie* del derecho a una vivienda adecuada. Los desalojos en gran escala pueden justificarse generalmente sólo en las circunstancias más excepcionales y si se los lleva a cabo de conformidad con los principios aplicables del derecho internacional.

Salvaguardias en casos de desalojo

Si el desalojo puede estar justificado debido a que el locatario persistentemente no cumple con el pago del alquiler o daña el inmueble sin causa razonable, el Estado debe asegurar que se lo efectúe de manera lícita, razonable y proporcionada, y de conformidad con el derecho internacional. Las personas desalojadas deben tener acceso a reparaciones y recursos jurídicos efectivos, incluida una indemnización adecuada por el patrimonio real o personal afectado por el desalojo. Los desalojos no deben tener como resultado dejar sin hogar a las personas o exponerlas a otras violaciones de los derechos humanos.

² Observación general N° 7, que más adelante señala que “Sin embargo, la prohibición de los desalojos forzosos no se aplica a los desalojos forzosos efectuados legalmente y de acuerdo con las disposiciones de los pactos internacionales de derechos humanos” (párr. 4).

³ ONU-Hábitat: *Global Report on Human Settlements 2007: Enhancing Urban Safety and Security* (Nairobi, 2007).

En general, las normas internacionales de derechos humanos exigen que los gobiernos exploren todas las alternativas viables antes de proceder a ningún desalojo, para poder evitar o al menos minimizar la necesidad de utilizar la fuerza. Cuando se llevan a cabo los desalojos como último recurso, las personas afectadas deben recibir garantías procesales eficaces, que pueden tener un efecto disuasivo sobre los desalojos previstos. Entre ellas se cuentan:

- Una auténtica oportunidad de consultar a las personas afectadas;
- Una notificación suficiente y razonable;
- El suministro, en un plazo razonable, de información relativa a los desalojos previstos;
- La presencia de funcionarios del gobierno o sus representantes durante el desalojo;
- La identificación apropiada de las personas que efectúan el desalojo;
- La prohibición de llevar a cabo desalojos cuando haga mal tiempo o de noche;
- La disponibilidad de recursos jurídicos;
- La disponibilidad de asistencia jurídica a las personas que la necesiten para pedir reparación a los tribunales.

B. Ideas erróneas más frecuentes sobre el derecho a una vivienda adecuada

- **El derecho a una vivienda adecuada NO exige que el Estado construya viviendas para toda la población.** Una de las ideas erróneas más frecuentes vinculadas al derecho a una vivienda adecuada es que requiere que el Estado construya viviendas para toda la población, y que las personas que carecen de vivienda puedan pedirla automáticamente al gobierno. Si bien la mayoría de los gobiernos participan en cierta medida en la construcción de viviendas, el derecho a una vivienda adecuada evidentemente no obliga al gobierno a construir el parque de viviendas para toda la nación.

En lugar de ello, el derecho a una vivienda adecuada comprende las medidas necesarias para prevenir la falta de un techo, prohibir los desalojos forzosos, luchar contra la discriminación, centrarse en los grupos más vulnerables y marginados, asegurar la seguridad de

tenencia para todos y garantizar que la vivienda de todas las personas sea adecuada. Estas medidas pueden requerir la intervención del gobierno en distintos planos: legislativo, administrativo, de políticas o de prioridades de gastos. Pueden aplicarse mediante un criterio propicio a la vivienda en el que el gobierno, en lugar de desempeñar el papel de proveedor de viviendas, se convierte en facilitador de las actividades de todos los participantes en la producción y mejora de la vivienda. Las Naciones Unidas han promovido desde 1988 políticas, estrategias y programas basados en dicho criterio, dentro del marco de la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000.

En determinados casos, sin embargo, el Estado quizá tenga que proporcionar asistencia directa, incluida la vivienda o prestaciones para la vivienda, especialmente a las personas afectadas por desastres naturales o causados por el hombre y a los grupos más vulnerables de la sociedad. En cambio, diversas medidas necesarias para garantizar el derecho a una vivienda adecuada sólo requieren que el gobierno se abstenga de ciertas prácticas o medidas.

- **El derecho a una vivienda adecuada NO es solamente una meta programática que debe alcanzarse a largo plazo.** Otro malentendido es que el derecho a una vivienda adecuada no impone obligaciones inmediatas al Estado. Por el contrario, los Estados deben realizar sin demora todos los esfuerzos y adoptar todas las medidas posibles, dentro de los recursos de que disponen, para llevar a la práctica el derecho a una vivienda adecuada. No obstante las limitaciones de recursos, algunas obligaciones tienen efecto inmediato, como la de garantizar el derecho a una vivienda adecuada en condiciones no discriminatorias y de igualdad, elaborar legislación y planes de acción específicos, prevenir los desalojos forzosos y garantizar cierto grado de seguridad de tenencia para todos.
- **El derecho a una vivienda adecuada NO prohíbe los proyectos de desarrollo que podrían desplazar a las personas.** A veces se considera que la protección contra los desalojos forzosos prohíbe los proyectos de desarrollo o modernización que suponen desplazamientos. Existen necesidades inevitables de rehabilitación de ciertas zonas de ciudades en proceso de crecimiento y de organismos públicos que deben adquirir tierra para uso público y construcción de infraestructura. El derecho a una vivienda adecuada no impide que tenga lugar el desarrollo, pero le impone condiciones y

límites de procedimiento. Lo importante es la forma en que dichos proyectos son concebidos, formulados y aplicados. Muy a menudo se los lleva a cabo sin efectuar consultas con las personas afectadas, con escasa consideración de sus necesidades y con poco esfuerzo para elaborar soluciones que minimicen la escala de los desalojos y las perturbaciones que causan.

- **El derecho a una vivienda adecuada NO es lo mismo que el derecho a la propiedad.** A veces se cree que el derecho a una vivienda adecuada equivale a un derecho a la propiedad o al derecho de propiedad. Hay quienes también aducen que el derecho a una vivienda adecuada amenaza al derecho a la propiedad. El derecho a la propiedad está consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros tratados de derechos humanos, tales como la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (art. 5 d) v)) y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (art. 16 h)), aunque está ausente en los dos Pactos⁴.

El derecho a una vivienda adecuada es más amplio que el derecho a la propiedad, puesto que contempla derechos no vinculados con la propiedad y tiene como fin asegurar que todas las personas, incluidas las que no son propietarias, tengan un lugar seguro para vivir en paz y dignidad. La seguridad de la tenencia, que es la piedra angular del derecho a una vivienda adecuada, puede adoptar diversas formas, entre ellas el alojamiento de alquiler, las viviendas cooperativas, los arrendamientos, la ocupación por los propietarios, el alojamiento de emergencia y los asentamientos improvisados. Como tal, no está limitada al otorgamiento de un título jurídico formal⁵. Dada la amplia protección que brinda el derecho a una vivienda adecuada, prestar atención sólo al derecho a la propiedad podría en realidad conducir a la violación del derecho a una vivienda adecuada, por ejemplo mediante el desalojo forzoso de habitantes de tugurios situados en terrenos privados. Por otro lado, la protección del derecho a la propiedad podría ser fundamental para

⁴ El derecho a la propiedad también está garantizado en la Convención Americana de Derechos Humanos (art. 21), la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos (art. 14) y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (art. 17).

⁵ La labor de la Red mundial de instrumentos relacionados con la tierra (GLTN), facilitada por ONU-Hábitat, tiene como objetivo un enfoque más integrado de las cuestiones de la tierra mediante la mejora de la coordinación a nivel mundial, en particular mediante el establecimiento de un todo indivisible en relación con los derechos a la tierra en lugar de centrarse sólo en los títulos individuales. Véase www.glttn.net.

asegurar que ciertos grupos puedan disfrutar de su derecho a una vivienda adecuada. Por ejemplo, el reconocimiento de la igualdad de derechos de los cónyuges a los bienes del hogar es con frecuencia un factor importante para asegurar que las mujeres tengan un acceso no discriminatorio y en igualdad de condiciones a una vivienda adecuada.

- **El derecho a una vivienda adecuada NO es lo mismo que el derecho a la tierra.** A veces se alega que el derecho a una vivienda adecuada es equivalente a un derecho a la tierra. El acceso a la tierra puede constituir un elemento fundamental para el ejercicio del derecho a una vivienda adecuada, especialmente para los pueblos indígenas en las zonas rurales. Una vivienda inadecuada o la práctica de los desalojos forzosos pueden ser consecuencia de la denegación del acceso a la tierra y a los recursos de propiedad común. Por lo tanto, el disfrute del derecho a una vivienda adecuada podría requerir, en ciertos casos, el logro del acceso a la tierra y su control. No obstante, las normas internacionales de derechos humanos no reconocen actualmente un derecho autónomo a la tierra⁶.
- **El derecho a una vivienda adecuada incluye tener acceso a servicios adecuados.** El derecho a una vivienda adecuada no significa solamente que la estructura de la casa debe ser adecuada. Debe haber también un acceso sostenible y no discriminatorio a los servicios fundamentales en materia de salud, seguridad, comodidad y alimentación. Por ejemplo, debe existir el acceso al agua potable, a la energía para la cocción, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de lavado, a los medios de almacenar alimentos y de eliminar desechos, al desagüe de los terrenos y a los servicios de emergencia.

C. El vínculo entre el derecho a una vivienda adecuada y otros derechos humanos

Los derechos humanos son interdependientes e indivisibles y están relacionados entre sí. En otras palabras, la violación del derecho a una vivienda adecuada puede afectar el disfrute de una amplia gama de otros derechos humanos, y viceversa.

⁶ “Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, Miloon Kothari” (A/HRC/4/18, párrs. 26 y 31). El Relator Especial reconoce y destaca que la tierra es un “elemento fundamental” del derecho a una vivienda adecuada, y pide al Consejo de Derechos Humanos que garantice “el reconocimiento de la tierra como un derecho humano en el derecho internacional relativo a los derechos humanos”.

El acceso a una vivienda adecuada puede ser la condición previa para el disfrute de varios derechos humanos, en particular en la esfera del trabajo, la salud, la seguridad social, el voto, la privacidad y la educación. La posibilidad de ganarse el sustento puede verse gravemente menoscabada cuando, como consecuencia de un desalojo forzoso, una persona es reasentada en un lugar alejado de las oportunidades de empleo. Sin prueba de su residencia, las personas sin hogar no pueden ejercer su derecho al voto, disfrutar de los servicios sociales ni recibir atención sanitaria. Las escuelas pueden negarse a matricular a los niños de los tugurios porque sus asentamientos no tienen condición oficial. Una vivienda inadecuada puede tener repercusiones en el derecho a la salud; por ejemplo, si las viviendas o los asentamientos no cuentan con suficiente agua potable y saneamiento, sus residentes pueden enfermarse de gravedad.

Los desalojos forzosos pueden tener consecuencias para el disfrute de varios derechos humanos, en particular el derecho a la educación y el derecho a la seguridad personal. Los desalojos forzosos a menudo tienen como consecuencia que la escolaridad de los niños se interrumpa temporal o definitivamente. La experiencia traumática de un desalojo forzoso puede también perjudicar la capacidad de los niños para asistir a clase. Durante los desalojos forzosos, frecuentemente se hostiga o golpea a las personas e incluso en algunos casos se los somete a tratos inhumanos o se les da muerte. Las mujeres y las niñas son particularmente vulnerables a la violencia, incluida la violencia sexual, antes y después de los desalojos y durante su ejecución.

Al mismo tiempo, el derecho a una vivienda adecuada puede verse afectado por la medida en que se garantizan otros derechos humanos. El derecho a la vivienda está en mayor peligro para las personas a las que se niega el derecho a la educación, el trabajo o la seguridad social. La mejora de las condiciones de la vivienda y la protección contra los desalojos forzosos frecuentemente dependen de las reclamaciones que hagan los afectados. Cuando los derechos a la libertad de expresión, reunión o asociación no son respetados, se reduce considerablemente la posibilidad de que los individuos y las comunidades puedan propugnar mejores condiciones de vida. Los defensores de los derechos humanos que trabajan para proteger el derecho de los individuos y las comunidades a una vivienda adecuada son a veces objeto de violencia, detenciones arbitrarias y encarcelamientos arbitrarios y prolongados.

D. ¿Cómo se aplica el principio de no discriminación?

La discriminación es toda distinción, exclusión o restricción hecha por motivo de las características específicas de una persona, tales como la raza, la religión, la edad o el sexo, cuyo efecto u objetivo es dificultar o impedir el reconocimiento, disfrute o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Está relacionada con la marginación de determinados grupos de población y generalmente constituye la causa básica de las desigualdades estructurales de una sociedad.

En la esfera de la vivienda, la discriminación puede adoptar las siguientes formas: legislación, políticas o medidas discriminatorias; ordenación territorial; desarrollo excluyente; exclusión de los beneficios de la vivienda; denegación de la seguridad de tenencia; falta de acceso al crédito; participación limitada en la adopción de decisiones; o falta de protección contra las prácticas discriminatorias aplicadas por agentes privados.

La no discriminación y la igualdad son principios fundamentales de los derechos humanos y componentes fundamentales del derecho a una vivienda adecuada. En el párrafo 2 del artículo 2, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales enuncia de forma no exhaustiva los motivos de discriminación: raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. Según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "otra condición social" puede incluir la discapacidad, el estado de salud (por ejemplo, el VIH/SIDA) o la orientación sexual. El Relator Especial sobre una vivienda adecuada también ha puesto de relieve que la discriminación y la segregación con respecto a la vivienda pueden provenir de la pobreza y la marginación económica.

Los efectos de la discriminación se agravan cuando una persona sufre una discriminación doble o múltiple, por ejemplo la basada en el sexo y la raza, el origen nacional o la discapacidad. El Comité ha recalcado la importancia de luchar contra este tipo de discriminación en su Observación general Nº 16 (2005) sobre la igualdad del derecho del hombre y la mujer al disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales.

Los Estados tienen la obligación de prohibir y eliminar la discriminación en todas sus formas y garantizar a todos la igualdad de hecho y de derecho en el acceso a una vivienda adecuada y la protección contra el desalojo forzoso.

E. El derecho a una vivienda adecuada en las normas internacionales de derechos humanos

El derecho a una vivienda adecuada es un derecho humano reconocido en la normativa internacional de los derechos humanos como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado. Una de las primeras referencias a este derecho es la del párrafo 1 del artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, generalmente considerado como el instrumento central para la protección del derecho a una vivienda adecuada, reconoce “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia” (art. 11).

Como se mencionó anteriormente, el Comité ha formulado observaciones generales sobre el derecho a una vivienda adecuada y cuestiones conexas, que constituyen una orientación fehaciente sobre las disposiciones del Pacto, particularmente sus Observaciones generales Nos. 4, 7 y 16.

Otros tratados internacionales de derechos humanos han enfocado el derecho a una vivienda adecuada de distintas formas. Algunos de ellos son de aplicación general, en tanto que otros abarcan los derechos humanos de determinados grupos, como las mujeres, los niños, los pueblos indígenas, los trabajadores migrantes y sus familias, o las personas con discapacidad.

Otros tratados internacionales de derechos humanos que reconocen el derecho a una vivienda adecuada

- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951, art. 21.
- Convenio N° 117, de 1962, de la Organización Internacional del Trabajo sobre política social (normas y objetivos básicos), art. 5 2).
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, de 1965, art. 5 e) iii).
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966, art. 17.
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, de 1979, arts. 14 2) y 15 2).
- Convención sobre los Derechos del Niño, de 1989, arts. 16 1) y 27 3).
- Convenio N° 169, de 1989, de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales, arts. 14, 16 y 17.

- Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, de 1990, art. 43 1) d).
- La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, de 2006, arts. 9 y 28.

A nivel regional, el derecho a una vivienda adecuada está reconocido en el Convenio Europeo relativo al Estatuto del Trabajador Migrante (1977), la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño Africano (1990) y la Carta Social Europea revisada (1996). Si bien el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (1950), la Carta Social Europea (1961), la Convención Americana de Derechos Humanos (1969) y la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos (1981) no se refieren explícitamente al derecho a una vivienda adecuada, la jurisprudencia ha derivado su protección del disfrute de otros derechos humanos, como el derecho a la privacidad, el derecho a la propiedad y al disfrute pacífico de los bienes, y el derecho a la protección de la familia.

El derecho a una vivienda adecuada de conformidad con la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos

En el caso *Centro de Acción para los Derechos Sociales y Económicos y Centro para los Derechos Económicos y Sociales c. Nigeria* (comunicación Nº 155/96), la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos dictaminó que, si bien el derecho a una vivienda adecuada no estaba reconocido explícitamente en la Carta, podía deducirse de otros derechos:

“Aunque el derecho a la vivienda no está previsto explícitamente en la Carta Africana, el resultado de la combinación de las disposiciones que protegen el derecho a disfrutar del mejor estado de salud mental y física que se pueda alcanzar..., el derecho a la propiedad y la protección que se otorga a la familia, es prohibir la destrucción injustificada de la vivienda, porque cuando esto ocurre se ven adversamente afectados el patrimonio, la salud y la vida de la familia. Por lo tanto, se observa que el efecto combinado de los artículos 14, 16 y 18 1) conduce a la interpretación de que en la Carta está incluido un derecho a la vivienda”.

Varios principios y directrices internacionales también contienen disposiciones específicas relacionadas con el derecho a una vivienda adecuada. Si bien no son jurídicamente vinculantes, proporcionan orientación útil con respecto a la aplicación del derecho a una vivienda adecuada, especialmente para determinados grupos como los trabajadores, los refugiados y las personas internamente desplazadas, los ancianos y los pueblos

indígenas⁷. Tienen particular importancia los *Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo*, formulados con arreglo al mandato del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, que indican las obligaciones de los Estados de brindar protección contra los desalojos forzados, así como determinadas obligaciones que les incumben antes y después de dichos desalojos y durante su realización.

Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo

22. Los Estados deben adoptar medidas legislativas y normativas para prohibir la ejecución de desalojos que no estén de conformidad con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

32. Sería preciso realizar evaluaciones amplias y holísticas de los efectos antes de iniciar cualquier proyecto que podría desembocar en desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo... La evaluación de los efectos de los desalojos también debería incluir la exploración de alternativas y de estrategias para minimizar los daños.

37. En los procesos de planificación y desarrollo urbanos y rurales deberían participar todos los que pueden verse afectados...

38. Los Estados deberían explorar plenamente todas las posibles alternativas a los desalojos.

52. Como mínimo... las autoridades competentes deben garantizar que las personas o los grupos desalojados, especialmente los que no pueden ganarse el sustento, tienen acceso seguro a: a) alimentos esenciales, agua potable y saneamiento; b) alojamiento básico y vivienda; c) vestimenta apropiada; d) servicios médicos esenciales; e) fuentes de sustento; f) pienso para los animales y acceso a los recursos comunes de propiedad de los que dependían anteriormente; y g) educación para los niños e instalaciones para el cuidado de los niños...

55. Los lugares determinados de reinstalación deben responder a los criterios de una vivienda adecuada de acuerdo con el derecho internacional...

⁷ Principios de las Naciones Unidas a favor de las personas de edad, Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas, Principios rectores de los desplazamientos internos, Recomendación de la OIT N° 115 sobre la vivienda de los trabajadores, y Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Numerosas conferencias, declaraciones y planes de acción, por ejemplo la Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos (1976), el Programa 21 (1992), la Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos (1996), el Programa de Hábitat (1996), y la Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000) también han contribuido a aclarar diversos aspectos del derecho a una vivienda adecuada y han reafirmado la obligación de los Estados de darle cumplimiento.

El Programa de Hábitat

Los resultados de la Conferencia Hábitat II —la Declaración de Estambul y el Programa de Hábitat— constituyen un marco para vincular el desarrollo de los asentamientos humanos con el ejercicio de los derechos humanos en general y los derechos a la vivienda en particular. El Programa de Hábitat declara que “en un contexto global de creación de condiciones propicias, los gobiernos deben adoptar medidas apropiadas a fin de promover, proteger y velar por el logro pleno y gradual del derecho a una vivienda adecuada” (párr. 61).

El derecho humanitario internacional también supone la protección específica del derecho a una vivienda adecuada durante los conflictos armados internacionales y no internacionales⁸. El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional declara crimen de guerra destruir bienes y apropiarse de ellos de manera no justificada por necesidades militares, a gran escala, ilícita y arbitrariamente (art. 8).

Por último, varias constituciones hacen referencia explícita al derecho a una vivienda adecuada, entre ellas las de Bélgica, Seychelles, Sudáfrica y el Uruguay⁹. Otras constituciones indican una responsabilidad general del Estado de asegurar vivienda y condiciones de vida adecuadas para todos¹⁰.

⁸ Cuarto Convenio de Ginebra, relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra (art. 53); Protocolo I (art. 69); y Protocolo II (art. 17).

⁹ Véanse también las constituciones del Ecuador, España, la Federación de Rusia, Guyana, Haití, Honduras, Irán (República Islámica de), Maldivas, Malí, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, el Perú, Portugal y Santo Tomé y Príncipe.

¹⁰ Véanse las constituciones de la Argentina, Bangladesh, el Brasil, Burkina Faso, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Filipinas, Finlandia, Guatemala, Nepal, los Países Bajos, Nigeria, el Pakistán, Polonia, la República de Corea, la República Dominicana, Sri Lanka, Suecia, Suiza, Turquía, Venezuela (República Bolivariana de) y Viet Nam.

El derecho a una vivienda adecuada en algunas constituciones nacionales

Constitución de México, de 1917 (modificada en 1983)

Artículo 4

"[...] Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo. [...]"

Constitución de Portugal, de 1976 (cuarta revisión basada en la Ley constitucional N° 1/97, de 20 de septiembre de 1997)

Artículo 65. Vivienda y planificación urbana

1) "Toda persona tiene, para sí y su familia, derecho a una vivienda de tamaño adecuado que cumpla normas satisfactorias de higiene y comodidad y proteja la privacidad de la persona y la familia."

Constitución de la Federación de Rusia, de 1993

Artículo 40

"1) Toda persona tiene derecho a un hogar. No puede privarse arbitrariamente de un hogar a ninguna persona."

Constitución de Sudáfrica, de 1996

Artículo 26. La vivienda

- 1) Toda persona tiene el derecho de tener acceso a una vivienda adecuada.
- 2) El Estado debe adoptar medidas legislativas y de otra índole razonables, dentro de los recursos de que dispone, para lograr la realización progresiva de este derecho.
- 3) No puede desalojarse a ninguna persona ni demolerse su hogar sin orden judicial dictada después de haberse considerado todas las circunstancias pertinentes. Ninguna ley puede permitir desalojos arbitrarios."

Artículo 28. El niño

"1) Todo niño tiene derecho a... la vivienda..."

Véase "Informe N° 1: Legislación sobre los derechos humanos: examen de los instrumentos jurídicos internacionales y nacionales" (2002), del Programa de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Vivienda.

II. ¿CÓMO SE APLICA A DETERMINADOS GRUPOS EL DERECHO A UNA VIVIENDA ADECUADA?

Algunos grupos o personas enfrentan dificultades aun mayores para ejercer su derecho a una vivienda adecuada como resultado de sus características personales, de la discriminación o los prejuicios, o de una combinación de estos factores. Para proteger efectivamente el derecho a la vivienda, es necesario prestar atención a la situación de ciertos individuos o grupos, en particular los que viven en situaciones de vulnerabilidad. Los Estados deben adoptar medidas eficaces para asegurar que no se discrimine contra ellos, deliberadamente o no. Por ejemplo, deben ajustar sus leyes y políticas en materia de vivienda a las mayores necesidades de esos sectores, en lugar de simplemente dirigirlos a los grupos mayoritarios.

Las referencias a determinados grupos que se exponen a continuación tienen como objetivo demostrar qué significan en la práctica las normas vinculadas con el derecho a una vivienda adecuada.

A. La mujer

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer

Párrafo 2 del artículo 14

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a:

[...]

h) Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones.

Párrafo 2 del artículo 15

Los Estados Partes reconocerán a la mujer, en materias civiles, una capacidad jurídica idéntica a la del hombre y las mismas oportunidades para el ejercicio de esa capacidad. En particular, le reconocerán a la mujer iguales derechos para firmar contratos y administrar bienes y le dispensarán un trato igual en todas las etapas del procedimiento en las cortes de justicia y los tribunales.

Aunque se carece de datos y es difícil calcular las cifras, se considera generalmente que las mujeres representan una proporción importante de las personas cuya vivienda es inadecuada. La mujer enfrenta discriminación en muchos aspectos de la vivienda por ser mujer o debido a otros factores como la pobreza, la edad, la clase social, la orientación sexual o el origen étnico. En muchas partes del mundo, especialmente en las zonas rurales, que una mujer pueda o no disfrutar de su derecho a una vivienda adecuada depende a menudo de su acceso a la tierra y al patrimonio y del control que ejerza sobre ellos.

La discriminación contra la mujer en la esfera de la vivienda puede obedecer, por ejemplo, a la legislación dictada por el parlamento; a leyes y normativas neutrales en materia de género que omiten tomar en cuenta las circunstancias especiales de la mujer (como su vulnerabilidad a la violencia sexual y a la violencia que tiene raíz en el género); al predominio de leyes y prácticas consuetudinarias que discriminan contra la mujer; a la falta de imparcialidad de los órganos judiciales y la administración pública; a la carencia de recursos judiciales, de información y de procesos de toma de decisiones; y a la falta de conocimiento de sus derechos. Esta discriminación se asienta sobre factores estructurales e históricos.

La mujer enfrenta una grave discriminación en lo relativo a la seguridad de la tenencia. Independientemente de su forma, la tenencia a menudo se entiende, anota o registra a favor del hombre, dejando que la mujer dependa de sus parientes hombres en cuanto a la seguridad de la tenencia. Además, si bien algunas formas de tenencia colectiva pueden incluir a la mujer, los procesos de adopción de decisiones frecuentemente son dominados por el hombre.

Sin poder controlar la vivienda, la tierra o el patrimonio, la mujer casi no disfruta de autonomía personal o económica y es más vulnerable al maltrato en la familia, la comunidad y la sociedad en general. En caso de que el acceso a la vivienda, la tierra o el patrimonio dependa de un tercero —el padre, los hermanos, el marido u otros parientes hombres—, la mujer es vulnerable a la carencia de un hogar, la pobreza y la indignidad si esa relación llega a su fin.

La mujer y la herencia

En muchas partes del mundo, las mujeres y las niñas sufren una discriminación arraigada en cuanto a la herencia, que puede afectar gravemente su disfrute del derecho a una vivienda adecuada. Esa

discriminación puede estar consagrada en leyes dictadas por el parlamento, así como en leyes y prácticas consuetudinarias que no reconocen la igualdad de derechos de la mujer y el hombre en lo relativo a la herencia. En consecuencia, la mujer tiene derecho a una parte menor que sus parientes hombres, o simplemente se ve despojada de la herencia de su padre o esposo fallecido.

La violencia es común en el contexto de la herencia, pues los parientes pueden apoderarse de los bienes por la fuerza, a menudo mediante el uso de violencia física y psicológica que deja secuelas traumáticas de larga duración. Frecuentemente los parientes maltratan a las viudas con impunidad, pues estas cuestiones se consideran como un asunto privado de la familia.

Si una mujer decide luchar por su herencia, también puede enfrentar violencia de parte de su familia política o de la comunidad en general. Por lo común, la reclamación que hace una mujer de su herencia puede dar como resultado su exclusión social, no sólo de su familia sino también de la comunidad.

Véase “La mujer y la vivienda adecuada: Estudio del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, Miloon Kothari” (E/CN.4/2005/43, párrs. 59 a 61).

Si bien los desalojos forzosos afectan tanto al hombre como a la mujer, generalmente la mujer se ve afectada de manera desproporcionada. La mujer a menudo se ve expuesta a la violencia y a un intenso estrés emocional debido a sus estrechos lazos con el hogar y a su papel de ocuparse de la atención de toda la familia¹¹. Durante los desalojos pueden producirse agresiones verbales, golpes y violaciones. Tras el desalojo, la mujer suele ser vulnerable a los malos tratos, sobre todo si se ha visto obligada a mudarse a una vivienda inadecuada, frecuentemente en un asentamiento improvisado. La falta de protección y privacidad en tales asentamientos puede producir un mayor riesgo de violencia sexual y otras formas de violencia. Cuando las condiciones de la vivienda son inadecuadas, la mujer a menudo se ve afectada de manera desproporcionada. Por ejemplo, habitualmente la mujer se encarga de ir a buscar agua si los servicios de agua y saneamiento son inadecuados, y muchas veces pasan hasta cuatro horas por día caminando, haciendo fila para cargar agua y transportándola.

Se ha determinado que la violencia en el hogar es una causa importante de que muchas mujeres y niños carezcan de un techo, especialmente

¹¹ “La política económica y social y sus efectos sobre la violencia contra la mujer” (E/CN.4/2000/68/Add.5).

cuando el sistema legal o los funcionarios encargados de aplicar la ley no ofrecen suficiente protección. A la inversa, el temor de quedarse sin hogar puede obligar a la mujer a continuar una relación opresiva.

B. El niño

La salud, el progreso educativo y el bienestar general de los niños están profundamente influidos por la calidad de la vivienda que habitan. La carencia de una vivienda adecuada, los desalojos forzosos o la falta de hogar suelen tener un profundo efecto en los niños debido a sus necesidades específicas, dado que afectan su crecimiento, desarrollo y disfrute de toda una gama de derechos humanos, en particular los derechos a la educación, la salud y la seguridad personal.

En su informe *Estado Mundial de la Infancia 2005*, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) indicó que más de un tercio de los niños del mundo en desarrollo —más de 640 millones de niños— no viven en viviendas adecuadas. Dado su carácter generalizado y el efecto que tienen en los niños la falta de hogar y la vivienda inadecuada, el Comité de los Derechos del Niño, de las Naciones Unidas, ha recalcado el carácter universal del derecho a una vivienda adecuada subrayando que se aplica a todos los niños, sin distinción ni restricción de ningún tipo.

Convención sobre los Derechos del Niño

Párrafo 1 del artículo 16

Ningún niño será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia ni de ataques ilegales a su honra y a su reputación.

Artículo 27

1. Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.
2. A los padres u otras personas encargadas del niño les incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño.
3. Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda.
4. [...]

Si bien la existencia de millones de niños de la calle suele ser la señal más visible de su falta de vivienda, hay otras situaciones que también repercuten en su disfrute del derecho a una vivienda adecuada. Las condiciones de la vivienda caracterizadas por el hacinamiento, el ruido o el abandono perjudican gravemente el desarrollo y la salud de los niños, así como su capacidad de aprender o jugar. Diversos estudios han puesto de relieve que la falta de vivienda adecuada aumenta las tasas de mortalidad de los niños menores de 5 años, en tanto que la forma más considerable de contaminación química que afecta la salud de los niños en los países de ingresos bajos y medios es la contaminación de locales cerrados producida especialmente por la mala calidad de las cocinas y la ventilación insuficiente¹².

El acceso a los servicios básicos anexos al hogar, como el agua potable y el saneamiento adecuado, es fundamental para asegurar la salud de los niños. Las enfermedades diarreicas cobran las vidas de casi 2 millones de niños por año; del 80 al 90% de estos casos encuentran su causa en el agua contaminada y el saneamiento inadecuado. Para las niñas en particular, la falta de agua potable en el hogar o cerca de él puede significar largos recorridos para recoger agua en fuentes lejanas, a menudo en detrimento de su educación y con peligro de sufrir hostigamiento u otras amenazas en el camino.

La ubicación de la vivienda también es esencial para asegurar el acceso de los niños a guarderías, escuelas, atención sanitaria y otros servicios. Si los asentamientos están lejos de las escuelas, o si no hay transporte o es demasiado caro, resulta difícil que los niños reciban educación o atención sanitaria.

La falta de hogar tiene efectos particulares en los niños, pues pone en peligro su crecimiento, desarrollo y seguridad. Los niños sin hogar pueden ser vulnerables a una gama de problemas emocionales, entre los que se cuentan la ansiedad, el insomnio, la agresión y el retraimiento. Su acceso a servicios básicos como los de salud y educación también puede verse entorpecido gravemente si no tienen domicilio fijo. Los niños que viven y trabajan en la calle son particularmente vulnerables a amenazas, hostigamiento y violencia de los particulares y de la policía.

Los desalojos forzosos por regla general afectan a toda la familia pero tienen repercusiones particulares en los niños. Como consecuencia de un desalojo forzoso, a menudo se ve amenazada la estabilidad de la familia

¹² UNICEF, "Pobreza y exclusión entre niños urbanos", Digest Innocenti, N° 10 (Florencia, 2002), pág. 10.

y corren riesgo los medios de sustento. Se considera que el efecto de los desalojos forzosos en el desarrollo de los niños es similar al de los conflictos armados¹³.

C. Los habitantes de los tugurios

A fines de 2008, se calculaba que la mitad de la población del mundo vivía en las ciudades, gran parte de ella sin infraestructura y servicios adecuados. ONU-Hábitat observa que los residentes urbanos que viven con mayor inseguridad son los 1.000 millones de pobres que habitan los tugurios. Más de 930 millones de habitantes de los tugurios viven en los países en desarrollo, donde representan el 42% de la población urbana. Esta proporción es particularmente elevada en el África subsahariana, donde los habitantes de los tugurios constituyen el 72% de la población urbana, y en el Asia meridional, donde representan el 59% de ese total.

Los tugurios están asolados por falta de vivienda duradera, insuficiencia de espacio habitable, carencia de agua potable, saneamiento inadecuado, etc. Debido a la naturaleza improvisada de sus asentamientos, los habitantes de los tugurios a menudo no tienen seguridad de tenencia, lo cual los hace vulnerables a desalojos forzosos, amenazas y otras formas de hostigamiento. ONU-Hábitat informa que alrededor de 2 millones de personas por año, la mayoría de ellas habitantes de tugurios, son desalojadas forzosamente. Los efectos de los desalojos forzosos en los habitantes de los tugurios suelen ser desastrosos, al dejarlos sin hogar y más hundidos aun en la pobreza.

Las autoridades nacionales o locales a menudo son renuentes a brindar servicios básicos a los tugurios precisamente porque no son asentamientos oficiales. Por consiguiente, los habitantes de los tugurios rara vez tienen acceso al agua potable, a un saneamiento adecuado o a la electricidad, y la recogida de basuras es limitada o inexistente. Puesto que los tugurios no están conectados a la red de agua corriente, sus habitantes frecuentemente se ven obligados a pagar de cinco a diez veces más por el agua que los residentes urbanos de ingresos más altos¹⁴.

Se reconoce que el mejoramiento de los tugurios es un medio efectivo de mejorar las condiciones de vivienda de sus habitantes. Ha sido definido

¹³ T. Rahmatullah, *The Impact of Evictions on Children: Case Studies from Phnom Penh, Manila and Mumbai* (Nueva York, Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico, de las Naciones Unidas; y The Asian Coalition for Housing Rights, 1997).

¹⁴ PNUD, *Informe de desarrollo humano 2006. Más allá de la escasez: poder, pobreza y la crisis mundial del agua* (Nueva York, 2006), págs. 52 y 53.

por la Alianza de Ciudades —una alianza mundial de ciudades fundada por el Banco Mundial y ONU-Hábitat en 1999— como el mejoramiento de un conjunto de aspectos físicos, sociales, económicos, ambientales y organizativos emprendido colectivamente por ciudadanos, grupos comunitarios, empresas y autoridades locales¹⁵. Los programas de mejoramiento de los barrios de tugurios pueden contribuir a la realización del derecho a una vivienda adecuada para sus habitantes si garantizan la seguridad de tenencia para todos, incluidos los inquilinos; si toman en cuenta los derechos de la mujer y aseguran la no discriminación en los planes de tenencia; y si garantizan la participación plena y efectiva de las comunidades afectadas.

D. Las personas sin hogar

El Relator Especial sobre una vivienda adecuada calificó a la falta de hogar como “quizá el síntoma más visible y más grave de la inobservancia del derecho a una vivienda adecuada”.

No existe una definición de la falta de hogar internacionalmente convenida. Las definiciones van desde las más restrictivas —que equiparan la falta de hogar con “la falta de un techo”— hasta las más amplias, que se basan en la adecuación de la vivienda, el riesgo de quedarse sin hogar, el tiempo que se carece de hogar y las responsabilidades de tomar medidas de mitigación. A efectos estadísticos, las Naciones Unidas han definido a las familias sin hogar como sigue: “Los hogares sin alojamiento son aquellos sin un abrigo que encaje en la definición de local de habitación. Sus miembros llevan consigo sus escasas pertenencias y duermen más o menos al azar en la calle, en portales, en muelles o en cualquier otro espacio”¹⁶. El Relator Especial sobre una vivienda adecuada ha observado que las definiciones restrictivas son insuficientes y que en los países en desarrollo las definiciones más comunes reconocen que la carencia de hogar incluye un elemento de exclusión social. ONU-Hábitat subraya al respecto que la falta de hogar supone no pertenecer a ninguna parte en lugar de simplemente no tener un lugar donde dormir. Dado que no se cuenta con una definición de carencia de hogar mundialmente convenida, se dispone de pocos datos sobre la escala de este fenómeno, lo cual a su vez impide la formulación de estrategias y políticas coherentes para impedirlo y resolverlo.

¹⁵ Banco Mundial y CNUAH (Hábitat), *Cities Alliance for Cities Without Slums: Action Plan for Moving Slum Upgrading to Scale*, Special Summary Edition (1999), pág. 2 (puede consultarse en www.citiesalliance.org).

¹⁶ *Principios y recomendaciones para los censos de población y habitación* (Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.XVII.8), párr. 1.328.

El Relator Especial sobre una vivienda adecuada ha destacado que la pobreza es el denominador común en la carencia de hogar. Otras causas o factores que hacen que las personas sean más vulnerables a la falta de hogar son el desempleo, la falta de sistemas de seguridad social, la falta de vivienda asequible, los desalojos forzosos, la no disponibilidad de vivienda social, los conflictos y los desastres naturales, así como la falta de atención a las necesidades de los más vulnerables.

La “desinstitucionalización” de la atención de la salud mental, que tuvo su comienzo en muchos países en los años sesenta y setenta, fue la causa de que las personas con discapacidad engrosaran las filas de las personas sin hogar, a menos que el proceso fuera acompañado de un crecimiento paralelo del apoyo comunitario o de otro tipo.

Además de que se viola su derecho a una vivienda adecuada, las personas sin hogar pueden verse privadas de toda una gama de otros derechos humanos. La legislación que penaliza la falta de hogar, la vagancia o vivir en la calle, así como las operaciones de limpieza para trasladar a las personas que viven en la calle, tienen repercusiones directas en su integridad física y psicológica. Por el simple hecho de no tener un lugar seguro para vivir ni privacidad alguna, las personas sin hogar son mucho más vulnerables a la violencia, las amenazas y el hostigamiento.

Las obligaciones de los Estados para el pleno ejercicio del derecho a una vivienda adecuada incluyen la adopción de medidas para prevenir la falta de hogar. Entre las medidas que deben tomarse inmediatamente, los párrafos 10 a 13 de la Observación general N° 4 mencionan la determinación de la prevalencia de la falta de vivienda, así como la adopción de una estrategia nacional de la vivienda que refleje consultas reales y amplias con las personas sin hogar. El párrafo 17 de la Observación general N° 7 también recalca que los desalojos forzosos no deben dar lugar a la pérdida del hogar de las personas desalojadas.

E. Las personas con discapacidad

Hay en el mundo más de 650 millones de personas con discapacidad, de las cuales aproximadamente un 80% viven en los países en desarrollo. Generalmente se oponen varios obstáculos al disfrute de su derecho a una vivienda adecuada, en particular: falta de accesibilidad física; discriminación y prejuicios continuos; obstáculos institucionales; falta de acceso al mercado de trabajo; bajos ingresos; y carencia de vivienda social o de apoyo comunitario.

La accesibilidad sigue siendo una cuestión fundamental. La vivienda, los servicios conexos y los barrios son tradicionalmente diseñados para las personas sin discapacidad. La exclusión y marginación frecuentes de las personas con discapacidad tienen como resultado que rara vez se las consulte cuando se desarrollan nuevas estructuras de vivienda o barrios o se mejoran barrios de tugurios. También son vulnerables a la violación de derechos vinculados con la vivienda. Por ejemplo, la falta de instalaciones de saneamiento adecuadas en los asentamientos improvisados les puede ocasionar serias dificultades.

La seguridad de la tenencia plantea otro desafío a las personas con discapacidad, en particular a las que tienen una discapacidad intelectual o psicossocial. La frecuente ausencia de reconocimiento de su capacidad jurídica, acompañada a menudo por el requisito de la comparecencia personal para presentar solicitudes, da origen a que las personas con discapacidad pocas veces puedan celebrar algún tipo de contrato formal de vivienda (arrendamiento, propiedad, etc.) y que por lo tanto tengan que recurrir a medios menos formales para conseguir una vivienda. A su vez, esos arreglos los hacen más vulnerables a los desalojos forzosos.

En general, cuando no se lucha contra la estigmatización y no se dispone de servicios sociales o de la comunidad —en particular, la vivienda social— las personas con discapacidad enfrentan continuamente una discriminación en la búsqueda de vivienda o problemas más generales para contar con los recursos necesarios que les permitan obtener una vivienda adecuada. Esas dificultades inevitablemente las hacen más vulnerables a desalojos forzosos, falta de hogar y condiciones de vivienda inadecuadas.

La **Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad** establece que los Estados tienen la obligación de promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, incluido su derecho a una vivienda adecuada.

El **artículo 1** dispone que los Estados deben promover el respeto de su dignidad inherente.

El **artículo 9** pide además que los Estados adopten medidas para identificar y eliminar obstáculos y barreras de acceso, especialmente en relación con la vivienda.

El **artículo 12** reconoce que las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás y establece que los Estados adoptarán las medidas pertinentes que puedan necesitar en el ejercicio de su capacidad jurídica.

El **artículo 28** reconoce el derecho de las personas con discapacidad a un nivel de vida adecuado para ellas y sus familias, lo cual incluye una vivienda adecuada, y establece que los Estados adoptarán las medidas pertinentes para salvaguardar y promover el ejercicio de este derecho sin discriminación por motivos de discapacidad, por ejemplo asegurando el acceso de las personas con discapacidad a programas de vivienda pública.

La Observación general N° 4 prevé que las personas con discapacidad reciban un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda y que las disposiciones y la política en materia de vivienda tengan plenamente en cuenta sus necesidades especiales. En su Observación general N° 5 (1994), el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reafirmó que el derecho a una vivienda adecuada incluye la accesibilidad para las personas con discapacidad. El Relator Especial sobre una vivienda adecuada también ha subrayado que la vivienda no sólo debe ser accesible física y económicamente a las personas con discapacidad, sino que éstas deben disfrutar también de una participación efectiva en la vida de la comunidad en que viven.

F. Las personas desplazadas y los migrantes

Las personas itinerantes, ya sean refugiados, solicitantes de asilo, personas internamente desplazadas (PID) o migrantes, son particularmente vulnerables a una gama de violaciones de los derechos humanos, incluido el derecho a una vivienda adecuada. Las personas desplazadas también son particularmente vulnerables a la discriminación, el racismo y la xenofobia, lo cual puede aumentar sus dificultades para lograr condiciones de vida adecuadas y sostenibles. Las personas que son objeto de desplazamientos forzados a menudo sufren trauma durante su huida y pierden las estrategias de adaptación al entorno y los mecanismos de apoyo conocidos.

Los campamentos de refugiados y de PID en todo el mundo frecuentemente se encuentran en estado ruinoso y de hacinamiento y proporcionan vivienda y servicios inadecuados, particularmente cuando el desplazamiento es prolongado. A veces sus habitantes no disfrutan de ningún servicio

básico. Las mujeres y las niñas desplazadas que viven en los campamentos pueden verse sometidas a violencia sexual y motivada por el género, vergüenza debido a que en el diseño y trazado de los campamentos no se presta suficiente atención a sus necesidades y vulnerabilidades específicas.

En las zonas urbanas, los refugiados, solicitantes de asilo y PID no corren mejor suerte. Por su frecuente imposibilidad, en la práctica o debido a su estatuto jurídico, de alquilar una vivienda adecuada, muchos de ellos se ven obligados a vivir en condiciones de hacinamiento e inseguridad. Los migrantes muchas veces también terminan viviendo en condiciones precarias e inseguras en las ciudades y zonas urbanas. Los empleadores pueden obligar a los trabajadores migrantes domésticos o fabriles a vivir en su lugar de trabajo. Muchos de ellos terminan viviendo hacinados en dormitorios, durmiendo por turnos y sin tener acceso a un saneamiento adecuado. Los empleados domésticos pueden verse obligados a dormir en locales mal ventilados, en depósitos o en habitaciones comunes sin consideración alguna de su dignidad, privacidad o seguridad personal.

Los migrantes en situación irregular o indocumentados, incluidos los solicitantes de asilo rechazados, son particularmente vulnerables a las violaciones de derechos humanos, incluido su derecho a una vivienda adecuada. Los migrantes irregulares a menudo carecen de hogar, dado que la incapacidad de pagar un alquiler habitualmente tiene como consecuencia el desalojo inmediato. Su falta de estatuto legal y la penalización de la migración irregular en muchos países dan como resultado que muchos de ellos no puedan o no deseen impugnar las prácticas discriminatorias u otras prácticas abusivas en materia de arrendamientos ni buscar recursos jurídicos. Las estrategias de vivienda nacionales rara vez incluyen a los migrantes, y prácticamente nunca incluyen a los migrantes irregulares.

En virtud de la **Convención sobre el Estatuto de los Refugiados**, los Estados Contratantes deben conceder a los refugiados el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido generalmente en las mismas circunstancias a los extranjeros (art. 21).

De conformidad con el artículo 43 de la **Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares** debe garantizarse a los trabajadores migratorios regulares y a sus familias la igualdad de trato en el acceso a la vivienda, con inclusión de los planes sociales

de vivienda, y la protección contra la explotación en materia de alquileres.

El **Convenio N° 97 sobre los trabajadores migrantes (revisado) de la OIT, de 1949**, hace referencia a la vivienda de los trabajadores migrantes.

Los **Principios Rectores de los desplazamientos internos**, publicados por el Representante Especial para las personas desplazadas, recuerda que todas las PID tienen derecho a un nivel de vida adecuado y que, cualesquiera que sean las circunstancias, las autoridades competentes suministrarán a los desplazados internos, como mínimo y sin discriminación, y se cerciorarán de que pueden recibir en condiciones de seguridad, cobijo y alojamiento básicos (principio 18).

La **Recomendación general N° XXX (2004) del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial** pide a los Estados Partes que garanticen la igualdad en el disfrute del derecho a una vivienda adecuada a los ciudadanos y los no ciudadanos, especialmente evitando la segregación en materia de vivienda y velando por que las agencias inmobiliarias se abstengan de utilizar prácticas discriminatorias.

En el contexto de las soluciones duraderas, una norma emergente en la esfera de la vivienda y la restitución de los bienes garantiza los derechos de los refugiados y las PID que voluntariamente deciden regresar a sus hogares de origen. La definición de repatriación y regreso voluntarios se ha ampliado en los últimos años hasta abarcar más que el mero regreso al país de origen en el caso de los refugiados o a la ciudad o región de origen en el caso de las PID. Se interpreta cada vez más en el sentido de comprender el regreso y la reafirmación del control sobre el hogar, la tierra y el patrimonio originales de la persona. Debe protegerse a los refugiados y las PID que eligen no regresar a sus hogares contra el regreso forzoso en todas las circunstancias y debe facilitárseles el reasentamiento en condiciones que respeten, entre otras cosas, el derecho a una vivienda adecuada.

Este cambio se recoge de manera creciente en el derecho internacional, regional y nacional y en otros instrumentos que reconocen explícitamente la restitución de la vivienda y de los bienes como un derecho humano. En agosto de 2005, la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos aprobó los Principios sobre la restitución de las viviendas y

el patrimonio de los refugiados, también conocidos como los "Principios Pinheiro". Estos principios ofrecen una orientación normativa especializada para asegurar el ejercicio del derecho a la restitución de las viviendas y el patrimonio y para la aplicación de leyes, programas y políticas de restitución basados en instrumentos internacionales de derechos humanos, el derecho de los refugiados y el derecho humanitario y las normas nacionales¹⁷.

Los "Principios Pinheiro"

Principio 2. Derecho a la restitución de las viviendas y el patrimonio

2.1 Todos los refugiados y desplazados tienen derecho a que se les restituyan las viviendas, las tierras y el patrimonio de que hayan sido privados arbitraria o ilegalmente [...].

Principio 12. Procedimientos, instituciones y mecanismos

12.1 Los Estados deben establecer procedimientos, instituciones y mecanismos que de una manera equitativa, oportuna, independiente, transparente y no discriminatoria, y con su apoyo, permitan evaluar y dar curso a las reclamaciones relativas a la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio. [...]

Principio 13. Accesibilidad de los procedimientos de reclamación de restitución

13.1 Toda persona a quien se haya privado arbitraria o ilegalmente de su vivienda, sus tierras o su patrimonio debe tener la posibilidad de presentar una reclamación de restitución o de indemnización ante un órgano independiente e imparcial [...].

Principio 18. Medidas legislativas

18.1 Los Estados deben velar por que el derecho de los refugiados y desplazados a la restitución de sus viviendas, sus tierras y su patrimonio se reconozca como un componente esencial del estado de derecho. Los Estados deben garantizar el derecho a la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio adoptando todas las medidas legislativas necesarias, incluida la aprobación, la

¹⁷ "Restitución de viviendas y de patrimonio con motivo del regreso de los refugiados y desplazados internos: Informe definitivo del Relator Especial, Sr. Paulo Sergio Pinheiro" (E/CN.4/Sub.2/2005/17). Véase también *Handbook on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons: Implementing the "Pinheiro Principles"* (2007), FAO y otros.

modificación, la reforma o la revocación de las leyes, los reglamentos o las prácticas pertinentes. Los Estados deben establecer un marco jurídico para la protección del derecho a la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio que sea claro y coherente y, cuando proceda, que esté unificado en una sola ley.

G. Los pueblos indígenas

Los pueblos indígenas tienen más probabilidades que cualquier otro grupo de vivir en condiciones de vivienda inadecuadas y frecuentemente sufren una discriminación sistémica en el mercado de la vivienda¹⁸. Es motivo de particular preocupación su situación generalmente mala en materia de vivienda (especialmente si se la compara con la de las poblaciones mayoritarias), entre otras cosas por la insuficiencia de servicios básicos, su vulnerabilidad como grupos afectados por los desplazamientos, la inseguridad de la tenencia de sus tierras tradicionales y las alternativas de vivienda culturalmente inapropiadas que a menudo proponen las autoridades. Los pueblos indígenas sufren discriminación en casi todos los aspectos de la vivienda: la legislación y las políticas discriminan contra ellos, por ejemplo al omitir tomar en cuenta sus circunstancias específicas; existe discriminación en la asignación de recursos para la vivienda, incluidos créditos y préstamos; y los propietarios privados discriminan contra ellos en el mercado de arrendamientos.

Si bien la mayoría de los pueblos indígenas de todo el mundo siguen viviendo en zonas rurales, un número creciente de ellos está migrando voluntaria o involuntariamente a zonas urbanas, abandonando sus tierras, territorios y recursos tradicionales y a menudo cayendo en una mayor pobreza. Por consiguiente, las condiciones de vivienda de muchos pueblos y personas indígenas en las zonas urbanas son inadecuadas. Las mujeres indígenas con frecuencia son las que más sufren por las malas condiciones de la vivienda. Considerando que en algunos países más de la mitad de la población indígena vive actualmente en las ciudades, su derecho a una vivienda adecuada plantea un nuevo desafío a los gobiernos¹⁹.

¹⁸ United Nations Housing Rights Programme, "Report N° 7: Indigenous peoples' right to adequate housing. A global overview" (2005).

¹⁹ ONU-Hábitat, *Housing Indigenous Peoples in Cities: Policy Guide to Housing for Indigenous Peoples in Cities*, Urban Policy Guides for Indigenous Peoples (Nairobi, 2009).

El párrafo 1 del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce el derecho de toda persona a una vivienda adecuada. Además, el párrafo 2 del artículo 2 establece que todos los derechos previstos en el Pacto deben ejercerse sin discriminación alguna. Esto significa que los pueblos indígenas tienen derecho a disfrutar del derecho a una vivienda adecuada sin discriminación y de igualdad con la población mayoritaria.

La **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas** (2007) establece las normas internacionales mínimas para la protección y promoción de los derechos de los pueblos indígenas que son necesarios para su supervivencia, bienestar y dignidad. Los derechos previstos en esta declaración que atañen particularmente al derecho a una vivienda adecuada incluyen el derecho a la libre determinación, los derechos relativos a las tierras, los recursos y los territorios, los derechos sociales y económicos y los derechos vinculados a la no discriminación. Las violaciones del derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y de los derechos vinculados a las tierras, los recursos y los territorios a menudo conducen a violaciones del derecho a una vivienda adecuada. El párrafo 1 del artículo 21 reconoce, entre otros, el derecho al mejoramiento de las condiciones de vivienda. Además, la Declaración subraya la importancia del derecho de los pueblos indígenas a determinar sus propias instituciones, programas y políticas en materia de vivienda.

En su Recomendación general N° XXIII (1997), el **Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial** se refiere explícitamente a la discriminación contra los pueblos indígenas y exhorta a los Estados Partes a que reconozcan y protejan los derechos de los pueblos indígenas a "poseer, explotar, controlar y utilizar sus tierras, territorios y recursos comunales, y en los casos en que se les ha privado de sus tierras y territorios, de los que tradicionalmente eran dueños, o se han ocupado o utilizado esas tierras y territorios sin el consentimiento libre e informado de esos pueblos, que adopten medidas para que les sean devueltos".

En el **Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes** de la OIT, de 1989, se pide a los gobiernos que eviten cualquier discriminación contra los trabajadores indígenas con respecto a la vivienda (apartado c) del párrafo 2 del artículo 20).

III. ¿CUÁLES SON LAS OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS Y LAS RESPONSABILIDADES DE OTRAS PARTES?

Los Estados tienen la obligación primordial de proteger y promover los derechos humanos. Las obligaciones en la esfera de los derechos humanos están definidas y garantizadas por el derecho consuetudinario internacional (manifestaciones de la práctica general de los Estados que se aceptan como ley y se aplican debido a un sentido de obligación jurídica) y por los tratados internacionales de derechos humanos, que crean para los Estados que los han ratificado obligaciones vinculantes de dar cumplimiento a esos derechos.

A. Obligaciones generales

Mediante su ratificación de los tratados de derechos humanos, los Estados deben hacer efectivos esos derechos en sus jurisdicciones. Algunas obligaciones tienen *efecto inmediato*, en particular el compromiso fundamental de garantizar que el derecho a una vivienda adecuada se ejerza sobre la base de la *no discriminación*.

En virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados tienen la obligación de lograr gradualmente el pleno ejercicio del derecho a una vivienda adecuada. Dicho de otro modo, el Pacto reconoce que los Estados tienen recursos limitados y que se puede necesitar tiempo para garantizar a todas las personas el derecho a una vivienda adecuada. Por lo tanto, algunos elementos integrantes de dicho derecho se consideran *sujetos a una realización progresiva*. Sin embargo, obligaciones como la de no discriminar *no* están sometidas a una realización paulatina.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (párrafo 1 del artículo 2)

Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

Aunque no todos los aspectos del derecho a una vivienda adecuada puedan realizarse inmediatamente, los Estados deben, como mínimo, demostrar que llevan a cabo todos los esfuerzos posibles, dentro de los recursos de que disponen, para mejorar la protección y promoción de este derecho. Los recursos disponibles se refieren a los existentes dentro de un Estado así como los que puede suministrar la comunidad internacional mediante la asistencia y la cooperación internacionales, como se describe en el párrafo 1 del artículo 2 y en los artículos 11 y 23 del Pacto.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (párrafo 2 del artículo 2)

Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

El artículo 3 del Pacto obliga además a los Estados Partes a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos en él enunciados.

También existe la obligación inmediata de *adoptar medidas*, que deben ser concretas, deliberadas y específicas, para dar cumplimiento al derecho a una vivienda adecuada. Todo Estado debe garantizar por lo menos un nivel esencial de este derecho. Por ejemplo, debe cerciorarse de que no se vea privado de cobijo y vivienda básicos un número importante de personas. Si no puede hacerlo, el Estado debe demostrar que ha realizado todos los esfuerzos posibles para utilizar todos los recursos de que dispone para satisfacer, como cuestión prioritaria, esos niveles esenciales mínimos. Igualmente, si adopta una medida regresiva, es decir, que debilita la protección del derecho a una vivienda adecuada, tendrá que demostrar que ponderó cuidadosamente todas las opciones, consideró el efecto general de la medida sobre todos los derechos humanos y utilizó plenamente todos sus recursos disponibles. Puesto que las medidas más viables para aplicar el derecho a una vivienda adecuada varían entre los Estados, los tratados internacionales no ofrecen prescripciones rígidas. El Pacto simplemente declara que la plena efectividad de los derechos que contiene debe lograrse “por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas”.

El Comité también ha declarado que ciertas medidas deben adoptarse inmediatamente, por ejemplo para otorgar la seguridad jurídica de la tenencia a quienes carecen de esa protección; para observar eficazmente la situación en materia de vivienda, especialmente para averiguar la plena dimensión de la falta de hogar y de vivienda adecuada; para proteger contra los desalojos forzosos; y para brindar recursos efectivos apropiados, jurídicos o de otro tipo, para los casos de violaciones del derecho a una vivienda adecuada.

El papel de la asistencia y la cooperación internacionales se refleja asimismo en otros instrumentos, como la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Convención sobre los Derechos del Niño. No es un sucedáneo de las obligaciones nacionales, pero resulta pertinente si un Estado no puede dar efecto por sí solo a los derechos económicos, sociales y culturales y necesita la asistencia de otros Estados. La cooperación internacional corresponde particularmente a los Estados que están en condiciones de ayudar a los demás a este respecto. Por lo tanto, los Estados deben tener un programa activo de asistencia y cooperación internacionales y proporcionar asistencia económica y técnica para que otros Estados puedan cumplir sus obligaciones en relación con el derecho a una vivienda adecuada. Esta obligación general de prestar cooperación internacional se refleja en la Observación general N° 3 del Comité (1990), sobre la índole de las obligaciones de los Estados Partes, y en la Observación general N° 14 (2000), sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud.

Realización progresiva del derecho a una vivienda adecuada

Haciendo referencia a la República Dominicana, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales recalcó que “con el fin de realizar progresivamente el derecho a la vivienda, se insta al Gobierno a que se comprometa en la máxima medida de los recursos disponibles a suministrar servicios básicos (agua, electricidad, alcantarillado, saneamiento, recogida de basuras, etc.) a todas las viviendas, y a que garantice la asignación de viviendas públicas a los sectores sociales más necesitados. Debiera asimismo asegurarse de que las medidas oportunas se ponen en práctica respetando plenamente la legislación. Con el fin de superar los actuales problemas reconocidos por el Gobierno en su diálogo con el Comité, se insta al Gobierno a que considere iniciativas destinadas a promover la participación de los afectados en la

elaboración y aplicación de la política de viviendas. Estas iniciativas podrían incluir: a) el compromiso formal de facilitar la participación popular en el proceso de desarrollo urbano; b) el reconocimiento legal de las organizaciones comunitarias; c) el establecimiento de un sistema de financiación de viviendas de la comunidad destinado a facilitar la concesión de créditos a los sectores sociales más pobres; d) la promoción del papel de las autoridades municipales en el sector de la vivienda; y e) la mejora de la coordinación de las diversas instituciones del Gobierno responsables de la vivienda y el estudio de la creación de un organismo oficial único de la vivienda” (E/C.12/1994/20, párrs. 332 y 333).

B. Tres tipos de obligaciones

Las obligaciones de los Estados son de tres categorías, a saber: *respetar*, *proteger* y *realizar*.

Obligación de respetar

La obligación de respetar requiere que los Estados se abstengan de una injerencia directa o indirecta en el disfrute del derecho a una vivienda adecuada.

Por ejemplo, los Estados deben abstenerse de efectuar desalojos forzosos y demoler viviendas; de denegar la seguridad de tenencia a determinados grupos; de imponer prácticas discriminatorias que limiten el acceso de la mujer y su control sobre la vivienda, la tierra y el patrimonio; de transgredir el derecho a la privacidad y la protección del hogar; de denegar la restitución de la vivienda, la tierra y el patrimonio a determinados grupos; y de contaminar los recursos hídricos.

Obligación de proteger

La obligación de proteger exige que los Estados impidan la injerencia de terceros en el derecho a una vivienda adecuada.

Los Estados deben adoptar legislación u otras medidas para cerciorarse de que los actores privados —verbigracia, los propietarios de viviendas, los promotores inmobiliarios, los propietarios de tierras y las empresas— cumplan las normas de derechos humanos relativas al derecho a una vivienda adecuada. Los Estados deben, por ejemplo, reglamentar los mercados de la vivienda y los arrendamientos de manera de promover y proteger el

derecho a una vivienda adecuada; garantizar que los bancos y las instituciones financieras concedan financiación para la vivienda sin discriminación; asegurar que el suministro privado de agua, saneamiento y otros servicios básicos conexos no ponga en peligro su disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad; velar por que esos servicios no sean suspendidos arbitraria e ilegalmente por terceros; prevenir las prácticas discriminatorias en materia de herencia que afectan el acceso de la mujer y su control sobre la vivienda, la tierra y el patrimonio; asegurar que los propietarios de viviendas no discriminen contra determinados grupos; velar por que los actores privados no lleven a cabo desalojos forzosos.

Obligación de realizar

La obligación de realizar comporta la exigencia de que los Estados adopten las medidas legislativas, administrativas, presupuestarias, judiciales, de promoción y de otro tipo que sean apropiadas para la realización plena del derecho a una vivienda adecuada.

Los Estados deben, por ejemplo, adoptar una política o un plan de vivienda nacional que: defina los objetivos de desarrollo del sector de la vivienda, centrándose en los grupos desfavorecidos y marginados; determine los recursos disponibles para lograr esos objetivos; describa el modo más económico de utilizarlos; exponga las responsabilidades y plazos para la aplicación de las medidas necesarias; dé seguimiento a los resultados; y asegure recursos adecuados para los casos de violaciones.

De conformidad con la obligación de realizar, los Estados también deben, progresivamente y en la medida que se lo permitan los recursos de que disponen, prevenir y solucionar la carencia de vivienda; proporcionar la infraestructura física necesaria para que la vivienda sea considerada adecuada (este requisito abarca la adopción de medidas para asegurar el acceso universal y no discriminatorio a la electricidad, el agua potable, un saneamiento adecuado, la recogida de basuras y otros servicios esenciales); y asegurar, especialmente por medio de subsidios y otras medidas, una vivienda adecuada a las personas o grupos que, por motivos fuera de su control, no pueden disfrutar del derecho a una vivienda adecuada.

C. Las responsabilidades de otras partes

La obligación de los Estados de proteger los derechos humanos incluye velar por que los actores no estatales no vulneren el derecho a una vivienda adecuada. Se trata de la obligación de proteger que se describió anteriormente. Además, hay un debate creciente acerca de la medida en

que otros actores de la sociedad —los individuos, las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales (ONG) y las empresas— tienen responsabilidades con respecto a la promoción y la protección de los derechos humanos.

En esta sección se examina el papel de los organismos de las Naciones Unidas y del sector privado.

Organismos de las Naciones Unidas

La Carta de las Naciones Unidas proclama que uno de los propósitos de la Organización es desarrollar el respeto a los derechos humanos, y en los tratados internacionales de derechos humanos se otorga un papel especial a los organismos de las Naciones Unidas en su realización. En su Observación general N° 2 (1990), sobre medidas internacionales de asistencia técnica, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales también subrayó que todos los órganos y organismos de las Naciones Unidas que intervienen en cualquier aspecto de la cooperación internacional para el desarrollo deben velar por que los derechos previstos en el Pacto se tomen plenamente en cuenta en cada fase de los proyectos de desarrollo.

En años recientes, las reformas de la Organización emprendidas por el Secretario General (en 1997, 2002 y 2005) han puesto de relieve el papel y las responsabilidades de los organismos de las Naciones Unidas y de las instituciones financieras internacionales en la esfera de los derechos humanos. Tanto el Banco Mundial como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) han adoptado directrices para el reasentamiento con el fin de limitar la magnitud de los sufrimientos humanos vinculados a los desalojos forzosos. En 2003, en un entendimiento común, los organismos de las Naciones Unidas afirmaron que todos los programas y asistencia para el desarrollo deben aplicar los derechos humanos y guiarse por los principios y normas en materia de derechos humanos.

Los organismos de las Naciones Unidas llevan a cabo una actividad cada vez más asidua sobre las cuestiones vinculadas con la vivienda y con los derechos humanos. Tiene especial importancia el Programa de las Naciones Unidas de derechos relacionados con la vivienda, lanzado conjuntamente en abril de 2002 por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y ONU-Hábitat para apoyar los esfuerzos de los gobiernos, la sociedad civil y las instituciones nacionales de derechos humanos (INDH) a favor del ejercicio del derecho a una vivienda adecuada.

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat)

ONU-Hábitat es el organismo de las Naciones Unidas para los asentamientos humanos. Ha recibido de la Asamblea General el mandato de promover ciudades y asentamientos urbanos social y ambientalmente sostenibles, con el fin de proporcionar vivienda adecuada a todas las personas. Para recoger este desafío, ONU-Hábitat está aplicando su Plan estratégico e institucional de mediano plazo para 2008-2013. El Plan tiene como objetivo una urbanización sostenible, que sólo podrá lograrse si el mejoramiento y la prevención de los barrios de tugurios se lleva a cabo con criterios adecuados que permitan el suministro de viviendas y tierras en favor de los pobres así como un acceso equitativo a la infraestructura y los servicios. Los resultados fundamentales que se esperan en la esfera central de “viviendas y tierras en favor de los pobres” son:

- Adopción y aplicación por los Estados Miembros de estrategias de vivienda efectivas adaptadas al género y la edad y mejores marcos y capacidades normativos para la realización progresiva de los derechos a la vivienda, la tierra y el patrimonio y para el mejoramiento y la prevención de los tugurios;
- Formación y fortalecimiento de organizaciones comunitarias integradas por miembros y dirigidas a la vivienda, la adquisición de tierras y el desarrollo de la infraestructura urbana;
- Mejoramiento del acceso a la tierra, la vivienda y el patrimonio, con especial atención a los pobres urbanos y a las poblaciones afectadas por situaciones de crisis en los asentamientos humanos;
- Formulación y aplicación de modelos adaptados al género y sostenibles de ayuda y reconstrucción de la vivienda con posterioridad a desastres y conflictos en las zonas afectadas;
- Logro de la seguridad de la tenencia mediante su mejor medición, en particular para las mujeres y los jóvenes, acompañada del establecimiento y el funcionamiento eficaz de un mecanismo mundial de observación y evaluación de los progresos alcanzados en la realización de los derechos a la vivienda, la tierra y el patrimonio.

La labor de ONU-Hábitat está directamente relacionada con la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, y en particular con el Objetivo de Desarrollo del Milenio 7, Meta 7.D, de mejorar considerablemente, antes de 2020, la vida de al menos 100 millones de habitantes de barrios marginales, y la Meta 7.C, de reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.

Fuente: www.unhabitat.org.

El sector privado

Las empresas y el sector privado son actores importantes. El sector privado —verbigracia, los promotores inmobiliarios, las empresas de construcción y los proveedores de infraestructura— participa directamente en la construcción de una proporción considerable del parque de viviendas. Las empresas también participan en la administración y el mantenimiento de edificios y viviendas. En muchos países, los convenios de arrendamiento y los contratos de compraventa entre particulares satisfacen una proporción importante de las necesidades en materia de vivienda.

Al mismo tiempo, el sector privado puede tener un efecto negativo en el derecho a una vivienda adecuada. Esto puede ocurrir particularmente en el contexto de la construcción de grandes represas u otros proyectos de desarrollo, en especial los que suponen la extracción de recursos como gas y petróleo, que pueden obligar a los residentes a mudarse o causar daños al medio ambiente. Los propietarios de inmuebles, los propietarios privados, los organismos encargados de la vivienda y los organismos estatales también pueden afectar el disfrute del derecho a una vivienda adecuada, especialmente si efectúan desalojos forzosos o discriminan contra determinados grupos, por ejemplo mediante el cobro de alquileres exorbitantes.

El sector privado también puede repercutir en el disfrute del derecho a una vivienda adecuada en los casos en que la vivienda es suministrada por el empleador. La Recomendación de la OIT N° 115, sobre la vivienda de los trabajadores, de 1961, subraya que en general no es conveniente que los empleadores proporcionen directamente la vivienda a sus empleados. En las circunstancias excepcionales en que el empleador proporciona la vivienda deben reconocerse los derechos humanos fundamentales de los trabajadores, y los alquileres que se cobran no deben costar al trabajador

más que una proporción razonable de sus ingresos y no deben incluir un lucro especulativo. La recomendación recalca asimismo que el suministro por los empleadores de alojamiento y servicios públicos como remuneración del trabajo debe prohibirse o reglamentarse en la medida que sea necesaria para proteger los intereses de los trabajadores.

Si bien los Estados tienen la responsabilidad primordial de velar por que los actores privados respeten los derechos humanos, según el Representante Especial sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, las empresas comerciales tienen la responsabilidad de respetar todos los derechos humanos, incluido el derecho a una vivienda adecuada. Esta responsabilidad es una expectativa básica que la sociedad tiene de las empresas comerciales y está reconocida en una amplia gama de instrumentos de derecho no vinculante. También la proclaman organizaciones empresarias mundiales y determinadas empresas en todo el mundo.

También se han puesto en práctica varias iniciativas voluntarias sobre las empresas y los derechos humanos. Por ejemplo, el Pacto Mundial de las Naciones Unidas²⁰ define diez principios vinculados a los derechos humanos, las normas laborales, el medio ambiente y la lucha contra la corrupción que las compañías signatarias se comprometen a respetar. Algunas compañías han formulado sus propias políticas, programas e instrumentos para incorporar los derechos humanos en sus operaciones comerciales.

IV. SEGUIMIENTO DEL DERECHO A UNA VIVIENDA ADECUADA Y RESPONSABILIZACIÓN DE LOS ESTADOS

Los mecanismos de rendición de cuentas son indispensables para asegurar que los Estados respeten sus obligaciones en relación con el derecho a una vivienda adecuada. El seguimiento se lleva a cabo en el plano nacional, regional e internacional con la participación de diversos actores, tales como el propio Estado, la sociedad civil, las instituciones nacionales de derechos humanos (INDH) y los mecanismos internacionales de derechos humanos.

A. Rendición de cuentas y vigilancia en el plano nacional

La rendición de cuentas obliga a un Estado a explicar con la mayor celeridad y efectividad posibles lo que está haciendo y por qué y cómo está actuando para garantizar la realización del derecho a una vivienda

²⁰ <http://www.unglobalcompact.org>.

adecuada para todos. Las normas internacionales de derechos humanos no establecen una fórmula exacta para los mecanismos nacionales de rendición de cuentas y reparación. Como mínimo, todos los mecanismos de rendición de cuentas deben ser accesibles, transparentes y eficaces.

Mecanismos administrativos, normativos y políticos

Los mecanismos administrativos y políticos son medios complementarios o paralelos de los mecanismos judiciales de exigencia de responsabilidades. Por ejemplo, la elaboración de una política o una estrategia de vivienda nacional, vinculada a planes de trabajo y presupuestos participativos, desempeña un papel importante en la responsabilización del Gobierno. Los indicadores basados en los derechos humanos facilitan un seguimiento efectivo de los principales resultados en el sector de la vivienda y algunos de los procesos para lograrlos. Además, las evaluaciones de distintos tipos, tales como las de las repercusiones en los derechos humanos, brindan a los encargados de formular políticas una manera de prever el probable efecto de una política proyectada y de estudiar más adelante el efecto real sobre el disfrute del derecho a una vivienda adecuada.

Los mecanismos políticos, por ejemplo los procesos democráticos, y la labor de seguimiento y promoción que llevan a cabo los actores independientes también contribuyen a la rendición de cuentas. Las organizaciones y otros actores de la sociedad civil están aplicando cada vez con más frecuencia métodos de seguimiento basados en indicadores, puntos de referencia, evaluaciones de efectos y análisis presupuestarios para la rendición de cuentas por los gobiernos en relación con el derecho a una vivienda adecuada. Los indicadores, especialmente cuando están desglosados según los motivos de discriminación prohibidos (por ejemplo, el sexo), ofrecen información útil sobre cómo se ejerce el derecho a una vivienda adecuada en determinado contexto nacional. El ACNUDH ha elaborado un marco conceptual y metodológico para utilizar indicadores con el fin de promover y observar la aplicación de los derechos humanos, tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales.

Un marco propuesto para los indicadores de los derechos humanos

El marco adoptado por el ACNUDH, y más concretamente su conjunto de indicadores, debe poner de manifiesto una evaluación de las medidas tomadas por un Estado para cumplir sus obligaciones

—desde su aceptación de las normas internacionales de derechos humanos (indicadores *estructurales*) y sus actividades para cumplir las obligaciones que dimanar de las normas (indicadores de *procesos*) hasta los resultados de esas actividades desde la perspectiva de la población afectada (indicadores de *resultados*). Como ejemplos de los indicadores del derecho a una vivienda adecuada pueden citarse la fecha de inclusión de ese derecho en la constitución (indicador *estructural*); la proporción del gasto público que se dedica a la vivienda social o comunitaria (indicador de *procesos*); y el porcentaje de la población urbana que vive en barrios de tugurios y/o los casos comunicados de desalojos forzosos (indicador de *resultados*). También es fundamental producir indicadores que estén desagregados por grupos y motivos de discriminación pertinentes.

Este marco ha sido validado mediante cursos prácticos y consultas organizados por el ACNUDH con interesados nacionales e internacionales en la esfera de los derechos humanos, incluidos expertos de los órganos creados en virtud de tratados internacionales de derechos humanos, relatores especiales de las Naciones Unidas, organismos especializados de las Naciones Unidas, instituciones nacionales de derechos humanos (INDH), organismos de estadística y ONG. Véase el “Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos” (HRI/MC/2008/3). En cuanto al derecho a la vivienda, el marco aprovecha también los resultados de una iniciativa previa del Programa de derechos relacionados con la vivienda de establecer un mecanismo de observación mundial de la realización progresiva del derecho a una vivienda adecuada. Véase “Working Paper N° 2: Housing rights indicators: Measuring the progressive realization of the right to adequate housing”, del Programa de derechos relacionados con la vivienda, que será publicado próximamente.

Mecanismos judiciales

Los mecanismos judiciales son un elemento esencial de las medidas de aplicación nacionales, que proporcionan recursos adecuados a las personas en los casos de violación de su derecho a una vivienda adecuada.

La incorporación en la legislación nacional de los instrumentos internacionales que reconocen el derecho a una vivienda adecuada puede ampliar

y mejorar considerablemente las medidas de recurso, al permitir a los tribunales juzgar las violaciones mediante una referencia directa al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a la constitución o a leyes específicas que reconocen o incorporan elementos del derecho a una vivienda adecuada. Los tribunales nacionales entienden cada vez más en estos casos.

Un ejemplo notable es el caso *Government of the Republic of South Africa & Ors v. Grootboom and Ors* [*Gobierno de la República de Sudáfrica y otros c. Grootboom y otros*], en el que intervino el **Tribunal Supremo de Sudáfrica**.

La Sra. Grootboom y otros, que habían sido desalojados de un inmueble privado y vivían en condiciones desastrosas en el lindero de un campo de deportes, iniciaron un proceso legal de amparo inmediato cuando las lluvias invernales hicieron insostenible su cobijo temporal. El Tribunal determinó que, aunque había legislación y política amplias en materia de vivienda encaminadas a la realización progresiva del derecho a una vivienda adecuada, no tomaban en cuenta a las personas en situación de extrema necesidad. El Tribunal aplicó un criterio de razonabilidad a la política en materia de vivienda y llegó a la conclusión de que no satisfacía ese criterio, puesto que no dedicaba una proporción razonable del presupuesto de vivienda nacional a las personas en situación de extrema necesidad. Aunque el Tribunal declaró que el Estado no tenía la obligación de proporcionar inmediatamente vivienda por pedido, sostuvo que el Estado debe brindar amparo a las personas en situación de extrema necesidad. Además, el Tribunal sostuvo que la obligación de suministrar vivienda progresivamente incluía la obligación inmediata de preparar y aprobar un plan de acción para dedicar una cantidad razonable de recursos a la aplicación de dicho plan.

Para asegurar que los recursos judiciales sean efectivos, es indispensable un poder judicial independiente y funcional. Los jueces y los abogados deben poder llevar a cabo su labor imparcialmente, sobre la base de los hechos y con arreglo a la ley, libres de toda influencia inapropiada, amenaza o injerencia. Los miembros de la judicatura, los abogados y otras personas que ejercen la profesión legal deben ser competentes en el desempeño de su función y asumir su responsabilidad en caso de mal desempeño.

Asistencia letrada y acceso a los recursos

Las víctimas de violaciones del derecho a una vivienda adecuada pertenecen a menudo a los sectores más marginados y discriminados, por ejemplo los pobres urbanos y rurales, las minorías raciales o étnicas, los pueblos indígenas, los migrantes irregulares, los desplazados internos y las mujeres. La prestación de asistencia letrada puede asegurar que las víctimas tengan acceso a los recursos judiciales en los casos vinculados con la violación del derecho a una vivienda adecuada. De lo contrario, se verían obligadas a elegir, por ejemplo, entre pagar la tasa de justicia o enviar sus hijos a la escuela.

Instituciones nacionales de derechos humanos

Las instituciones nacionales de derechos humanos (INDH) asesoran al gobierno y recomiendan cambios en la política o la legislación, tramitan denuncias, llevan a cabo investigaciones, velan por la ratificación y la aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos y brindan capacitación y educación pública²¹. Las INDH a veces tienen funciones cuasi judiciales y mandato para contribuir al desarrollo de la legislación. La mayoría de estas instituciones son comisiones u *Ombudsmen*.

En algunos países, las INDH focalizan cada vez más su labor en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales. De esta manera, pueden brindar otro medio para proteger el derecho a una vivienda adecuada.

Comisiones nacionales de derechos humanos y el derecho a una vivienda adecuada: algunos ejemplos

La Comisión de Derechos Humanos e Igualdad de Oportunidades de Australia cuenta con una larga experiencia en la investigación pública de vulneraciones sistémicas de los derechos humanos, en particular de los derechos económicos, sociales y culturales. La primera de este tipo de investigaciones se refería a los derechos de los niños sin hogar. En su informe de 1989, *Our Homeless Children: Report of the National Inquiry into Homeless Children*, la Comisión dirigió una serie de recomendaciones detalladas al Gobierno

²¹ Véase la resolución 48/134 de la Asamblea General sobre las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos (“Principios de París”).

nacional y a los gobiernos estatales de Australia así como a las organizaciones privadas y comunitarias. La Comisión recomendó, por ejemplo, que “allí donde los niños y los jóvenes abandonan su hogar o se ven obligados a hacerlo por ser víctimas del descuido o de malos tratos graves, el Estado debe asumir la obligación de asistirlos, independientemente de su edad, en condiciones en las que estén protegidos y puedan desarrollarse según se exige en la Declaración de los Derechos del Niño”. Ese informe sensibilizó a la comunidad con respecto a la cuestión de los niños sin hogar como problema de derechos humanos y aumentó las expectativas del público de que el Estado tomara medidas más eficaces para colmar las necesidades de los niños afectados.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos de Kenya tiene un programa especializado para observar la realización de los derechos económicos, sociales y culturales; para promoverlos; para tratar las violaciones de esos derechos; y para llevar a cabo investigación y preparar informes sobre las cuestiones relativas a su disfrute. Como parte de este temario, la Comisión trabaja especialmente con respecto a los desalojos forzados y los asentamientos improvisados. También coopera con los ministerios y organizaciones que se dedican a la vivienda para formular directrices nacionales con el fin de prevenir y reparar los desalojos.

Además de la labor de las INDH, algunos Estados han establecido otras maneras innovadoras de proteger y promover en la práctica el derecho a la vivienda.

Relator nacional sobre el derecho a una vivienda adecuada

Inspirado en el sistema de procedimientos especiales de las Naciones Unidas descrito más adelante, el Brasil estableció relatores nacionales para observar la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales en todo el país. Uno de estos relatores nacionales se ocupa del derecho a una vivienda adecuada y a la tierra urbana, y puede recibir denuncias de personas y comunidades sobre presuntas violaciones de ese derecho, llevar a cabo misiones para investigarlas y formular recomendaciones específicas al Gobierno del Brasil en relación con el derecho a una vivienda adecuada.

Véase *Los derechos económicos, sociales y culturales: Manual para las instituciones nacionales de derechos humanos*, Serie de Capacitación Profesional N° 12, del ACNUDH (Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.XIV.8)

B. Rendición de cuentas en el plano regional

Algunos tratados y convenciones regionales de derechos humanos reconocen el derecho a una vivienda adecuada.

Los órganos y cortes judiciales encargados de observar su aplicación, en particular la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Comité Europeo de Derechos Sociales, desempeñan un importante papel en la protección del derecho a una vivienda adecuada y han establecido jurisprudencia específica al respecto.

El caso de *Las masacres de Ituango c. Colombia*

Este caso se refería a los desalojos forzosos, el desplazamiento y la destrucción de viviendas producidos en el municipio de Ituango (distritos de La Granja y El Aro) por fuerzas paramilitares aliadas al Gobierno de Colombia. Fue presentado por dos ONG y abarcaba graves violaciones de los derechos humanos, en particular desalojos forzosos acompañados por un alto nivel de violencia.

En julio de 2006, la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció que los desalojos forzosos y la destrucción de viviendas habían violado el párrafo 2 del artículo 11 (el derecho de ser libre de toda injerencia arbitraria o abusiva en el hogar) y el artículo 21 (el derecho a la propiedad) de la Convención Americana de Derechos Humanos. La Corte consideró que el efecto que tuvo la destrucción de los hogares fue la pérdida, no sólo de bienes materiales, sino de todo referente social de los habitantes. También declaró que constituyó una injerencia grave, injustificada y abusiva en la vida privada y el hogar de las víctimas.

El Comisionado de Derechos Humanos del Consejo de Europa, cuyo mandato es promover la sensibilización y el respeto en la esfera de los derechos humanos en sus Estados miembros, también ha abordado el disfrute del derecho a una vivienda adecuada, especialmente en relación con la discriminación contra determinados grupos.

C. El seguimiento en el plano internacional

Órganos de las Naciones Unidas establecidos en virtud de tratados

La aplicación de los tratados básicos de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos es observada por comités de expertos independientes, conocidos generalmente como *órganos establecidos en virtud de tratados*, como por ejemplo el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Estos comités emiten *observaciones finales* sobre los informes periódicos de los Estados, así como *observaciones generales* sobre determinados temas.

Además del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, varios otros comités han publicado observaciones finales con respecto al derecho a una vivienda adecuada. El Comité de Derechos Humanos ha considerado este derecho en relación con el principio de no discriminación y con la protección contra la injerencia ilegal en la privacidad de las personas²². El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha destacado casos de discriminación racial que impiden a las poblaciones minoritarias el disfrute efectivo del acceso a una vivienda adecuada²³. El Comité de los Derechos del Niño ha tratado varias cuestiones en torno al derecho de todos los niños a una vivienda adecuada, en particular la situación de los niños de la calle y de los niños desplazados²⁴. El Comité contra la Tortura ha planteado preocupaciones sobre la manera en que se han llevado a cabo los desalojos forzosos y el reasentamiento de comunidades romaníes, y ha formulado recomendaciones al respecto²⁵.

Asimismo, el Comité de Derechos Humanos, el Comité contra la Tortura, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité

²² Véase, por ejemplo, "Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Portugal" (CCPR/CO/78/PRT).

²³ Véase, por ejemplo, "Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial: Ucrania" (CERD/C/UKR/CO/18).

²⁴ Véase, por ejemplo, "Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño: Colombia" (CRC/C/15/Add.137).

²⁵ Véase, por ejemplo, "Conclusiones y recomendaciones del Comité contra la Tortura: Grecia" (CAT/C/CR/33/2).

para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el Comité sobre los Trabajadores Migratorios, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el comité contra las desapariciones forzosas (aún no establecido), cuentan con *mecanismos de denuncias individuales*. Por ejemplo, en algunos casos que tuvo ante sí, el Comité contra la Tortura expresó la opinión de que los desalojos forzados podrían considerarse como tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes²⁶. En diciembre de 2008, la Asamblea General aprobó el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que permite recibir denuncias en relación con todos los aspectos del derecho a una vivienda adecuada en lugar de limitarse, como ocurría anteriormente, a la discriminación en materia de vivienda o a las cuestiones previstas en otros tratados. El Protocolo Facultativo entrará en vigor una vez que haya sido ratificado por diez Estados.

El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado

“Procedimientos especiales” es el nombre genérico que reciben los mecanismos establecidos por la Comisión de Derechos Humanos y por el Consejo de Derechos Humanos desde marzo de 2006 con mandato para tratar cuestiones que son motivo de preocupación en todo el mundo. Aunque sus mandatos varían, en general observan y examinan las situaciones de los derechos humanos en determinados países o los principales temas de derechos humanos en todo el mundo, y publican informes anuales al respecto.

Mediante su resolución 2000/9, la Comisión creó el mandato del Relator Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, que fue renovado por el Consejo de Derechos Humanos por medio de su resolución 6/27. El Sr. Miloon Kothari fue nombrado como primer Relator Especial en 2000. Su sucesora, Sra. Raquel Rolnik, fue nombrada en 2008 por el Consejo de Derechos Humanos.

²⁶ Véase la decisión sobre la comunicación N° 161/2000, *Hajrizi Dzemajl y otros c. Serbia y Montenegro*, del Comité contra la Tortura, 21 de noviembre de 2002 (A/58/44).

Mandato del Relator Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada

- Promover la plena efectividad del derecho a una vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado;
- Identificar las mejores prácticas así como los problemas y obstáculos a la plena efectividad del derecho a una vivienda adecuada, y determinar las deficiencias de protección a este respecto;
- Hacer especial hincapié en las soluciones prácticas en relación con el ejercicio efectivo de los derechos relacionados con el mandato;
- Aplicar una perspectiva de género, incluso determinando los elementos de vulnerabilidad específicos del género en relación con el derecho a una vivienda adecuada y a la tierra;
- Facilitar el suministro de asistencia técnica.

Los *métodos de trabajo* del Relator Especial abarcan la realización de misiones por país; la investigación de cuestiones objeto de preocupación; el examen de las comunicaciones de personas o grupos que aleguen violaciones del derecho a una vivienda adecuada y la intervención ante los gobiernos, cuando proceda, en relación con las presuntas violaciones; y la presentación de un informe anual a la Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos.

La labor de los relatores especiales se ha centrado hasta ahora en los siguientes aspectos: el estatuto jurídico y el contenido del derecho a una vivienda adecuada; la carencia de hogar; los desalojos forzosos; la mundialización y el derecho a una vivienda adecuada; la discriminación y el disfrute del derecho a una vivienda adecuada; la elaboración de indicadores; el acceso al agua y el saneamiento como elementos del disfrute del derecho a una vivienda adecuada; y el derecho de la mujer a una vivienda adecuada.

La Relatora Especial recibe información de personas y grupos, y les responde según proceda. Su dirección de contacto en el ACNUDH es la siguiente:

Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la vivienda adecuada

ACNUDH-UNOG

8-14 avenue de la Paix

CH-1211 Genève 10

Suiza

Correo electrónico: urgent-action@ohchr.org.

El derecho a una vivienda adecuada también interesa a muchos otros procedimientos especiales, algunos de los cuales han planteado la cuestión en relación con sus respectivos mandatos²⁷.

El Grupo consultivo sobre los desalojos forzosos

En 2004, ONU-Hábitat estableció el Grupo consultivo sobre los desalojos forzosos para observar los desalojos ilegales e identificar y promover opciones alternativas, como por ejemplo el mejoramiento de los sitios y la negociación de los reasentamientos. El Grupo consultivo depende del Director Ejecutivo de ONU-Hábitat. Está integrado por expertos de organizaciones intergubernamentales, autoridades locales, gobiernos centrales y la sociedad civil así como por profesionales de los países desarrollados y de los países en desarrollo.

Desde su creación, el Grupo consultivo ha llevado a cabo misiones de determinación de los hechos en Accra (Ghana), Buenos Aires (Argentina), Curitiba (Brasil), Estambul (Turquía), Nueva Orleans (Estados Unidos de América), Port Hartcourt (Nigeria), Roma (Italia) y Santo Domingo (República Dominicana). En sus primeros dos informes bienales, *Forced Evictions – Towards Solutions*, publicados en 2005 y 2007, el Grupo consultivo documentó casos de desalojos forzosos inminentes o en curso en varios países y presentó enfoques alternativos²⁸.

²⁷ Puede verse la lista de todos los procedimientos especiales, la información sobre sus mandatos y los datos de contacto, en <http://www.ohchr.org>.

²⁸ Ambos informes pueden consultarse en: <http://www.unhabitat.org/unhrp>.

ANEXO

ALGUNOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES Y OTROS DOCUMENTOS RELACIONADOS CON EL DERECHO A UNA VIVIENDA ADECUADA

Tratados internacionales

Carta de las Naciones Unidas (1945)

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951)

Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965)

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) y su Protocolo Facultativo (2008)

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) y sus dos Protocolos Facultativos (1966 y 1989)

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979) y su Protocolo Facultativo (1999)

Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (1984) y su Protocolo Facultativo (2002)

Convenio N° 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (1989)

Convención sobre los Derechos del Niño (1989) y sus dos Protocolos Facultativos (2000)

Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990)

Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2006) y su Protocolo Facultativo (2006)

Tratados regionales

Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (1950)

Carta Social Europea (1961)

Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969)

Convenio Europeo relativo al Estatuto del Trabajador Migrante (1977)

Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (1981)

Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño Africano (1990)

Carta Social Europea revisada (1996)

Declaraciones y otros instrumentos internacionales

Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)

Recomendación de la OIT N° 115 sobre la vivienda de los trabajadores (1961)

Principios de las Naciones Unidas a favor de las personas de edad, resolución 46/91 de la Asamblea General (1991)

Principios Rectores de los desplazamientos internos (1998)

Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, resolución 61/295 de la Asamblea General (2007)

Directrices de los mecanismos de expertos en derechos humanos

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:

Observación general N° 3 (1990). La índole de las obligaciones de los Estados Partes (E/1991/23)

Observación general N° 4 (1991). El derecho a una vivienda adecuada (E/1992/23)

Observación general N° 5 (1994). Las personas con discapacidad (E/1995/22)

Observación general N° 7 (1997). El derecho a una vivienda adecuada: los desalojos forzosos (E/1998/22, anexo IV)

Observación general N° 15 (2002). El derecho al agua (E/C.12/2002/11)

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer:

Recomendación general N° 19 (1992) sobre la violencia contra la mujer (A/47/38)

Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial:

Recomendación general N° XXIII (1997) sobre los pueblos indígenas (A/52/18, anexo V)

Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas (E/CN.4/Sub.2/2005/17, anexo)

Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo (A/HRC/4/18, anexo I)

Resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos y del Consejo de Derechos Humanos

Resolución 1993/77 de la Comisión, sobre desalojos forzados

Resoluciones 2000/9, 2001/28, 2002/21, 2003/27 y 2004/21 de la Comisión, sobre la vivienda adecuada como elemento integrante de un nivel de vida adecuado

Resoluciones 2000/13, 2001/34, 2002/49, 2003/22, 2004/21 y 2005/25 de la Comisión, sobre la propiedad, el acceso y el control de la tierra por la mujer en igualdad de condiciones y sobre su igualdad de derechos al patrimonio y a una vivienda adecuada

Resolución 6/27 del Consejo, sobre la vivienda adecuada como elemento integrante de un nivel de vida adecuado

Documentos que contienen los resultados de conferencias internacionales

Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos (1976)

Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y Programa 21 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992)

Declaración y Programa de Acción de Viena aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (1993)

Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos (1996)

Programa de Hábitat (1996)

Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas "Asamblea del Milenio de las Naciones Unidas" (2000)

Algunos sitios en la red

Organizaciones intergubernamentales

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: <http://www.ohchr.org>

(Este sitio web contiene información y recursos generales sobre los derechos económicos, sociales y culturales, y las páginas web de los órganos establecidos en virtud de tratados de derechos humanos y de los procedimientos especiales, incluido el Relator Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado.)

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat): <http://www.unhabitat.org>

Programa de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Vivienda: <http://www.unhabitat.org/unhrp>

Grupo consultivo del Director Ejecutivo de ONU-Hábitat sobre los desalojos forzosos: <http://www.unhabitat.org/unhrp>

La obtención de tierras para los pobres de las zonas urbanas (proyecto de la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP) de las Naciones Unidas): <http://www.housing-the-urban-poor.net>

Comisionado de Derechos Humanos del Consejo de Europa: <http://www.coe.int/t/commissioner>

Organizaciones no gubernamentales internacionales

Amnistía Internacional: <http://www.amnesty.org>

Coalición Asiática para el Derecho a la Vivienda (ACHR): <http://www.achr.net>

Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE): <http://www.cohre.org>

Federación Europea de Organizaciones Nacionales que Trabajan con las Personas sin Hogar (FEANTSA): <http://www.feantsa.org>

Centro Europeo de Derechos de los Romaníes (ERRC): <http://www.errc.org>

Grupo de información y acción sobre prioridad para la alimentación (FIAN): <http://www.fian.org>

Coalición Internacional del Hábitat (HIC): <http://www.hic-net.org>

Homeless International: <http://www.homeless-international.org>

Housing and Land Rights Network (HLRN): <http://www.hlrn.org/english/home.asp>

Human Rights Watch (HRW): <http://www.hrw.org>

Comisión Internacional de Juristas (ICJ): <http://www.icj.org>

Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH): <http://www.fidh.org>

Red Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ESCRNet): <http://www.escr-net.org>

Unión Internacional de Inquilinos (IUT): <http://www.iut.nu>

Shack/Slum Dwellers International (SDI): <http://www.sdinet.org>

Social Watch: <http://www.socialwatch.org>

Organización Mundial contra la Tortura (OMCT): <http://www.omct.org>

Folletos informativos sobre derechos humanos*

- Nº 2 (Rev.1) Carta Internacional de Derechos Humanos
- Nº 3 (Rev.1) Servicios de asesoramiento y de asistencia técnica en materia de derechos humanos
- Nº 4 (Rev.1) Lucha contra la tortura
- Nº 6 (Rev.3) Desapariciones forzadas o involuntarias
- Nº 7 (Rev.1) Procedimientos para presentar denuncias
- Nº 9 (Rev.1) Los derechos de los pueblos indígenas
- Nº 10 (Rev.1) Los derechos del niño
- Nº 11 (Rev.1) Ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias
- Nº 12 Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial
- Nº 13 El derecho humanitario internacional y los derechos humanos
- Nº 14 Formas contemporáneas de esclavitud
- Nº 15 (Rev.1) Derechos civiles y políticos: el Comité de Derechos Humanos
- Nº 16 (Rev.1) Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- Nº 17 Comité contra la Tortura
- Nº 18 (Rev.1) Los derechos de las minorías
- Nº 19 Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos
- Nº 20 Los derechos humanos y los refugiados
- Nº 21 (Rev.1) El derecho humano a una vivienda adecuada
- Nº 22 Discriminación contra la mujer: la Convención y el Comité
- Nº 23 Prácticas tradicionales perjudiciales para la salud de la mujer y el niño
- Nº 24 (Rev.1) Convención Internacional sobre los trabajadores migratorios y su Comité
- Nº 25 Los desalojos forzosos y los derechos humanos
- Nº 26 El Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria
- Nº 27 Diecisiete preguntas frecuentes acerca de los Relatores Especiales de las Naciones Unidas
- Nº 28 Repercusión de las actividades de los mercenarios sobre el derecho de los pueblos a la libre determinación
- Nº 29 Los defensores de los derechos humanos: protección del derecho a defender los derechos humanos
- Nº 30 El sistema de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas - Introducción a los tratados fundamentales de derechos humanos y a los órganos creados en virtud de tratados
- Nº 31 El derecho a la salud
- Nº 32 Los Derechos Humanos, el Terrorismo y la Lucha contra el Terrorismo
- Nº 33 Preguntas Frecuentes sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales

*Los Folletos informativos Nos. 1, 5 y 8 han dejado de publicarse. Todos los Folletos informativos pueden consultarse en línea en la dirección <http://www.ohchr.org>.

La serie de *Folletos informativos sobre los derechos humanos* es una publicación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Ginebra. Tratan de determinadas cuestiones de derechos humanos que están en curso de examen o que revisten especial interés.

La finalidad de los *Folletos informativos sobre los derechos humanos* es que cada vez más personas conozcan los derechos humanos fundamentales, la labor que realizan las Naciones Unidas para promoverlos y protegerlos y los mecanismos internacionales con que se cuenta para ayudar a hacerlos efectivos. Los *Folletos informativos sobre los derechos humanos* son gratuitos y se distribuyen en todo el mundo. Se recomienda su reproducción en idiomas distintos a los idiomas oficiales de las Naciones Unidas a condición de que no se modifique su texto, se informe al respecto a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Ginebra y se la mencione debidamente como fuente de la información.

Las peticiones de información deben dirigirse a:

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra
8-14, Avenue de la Paix
1211 Ginebra 10, Suiza

Oficina de Nueva York:
Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
United Nations
New York, NY 10017
Estados Unidos de América

Derechos Humanos





Naciones Unidas
Derechos Humanos

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS



El derecho a la alimentación adecuada

Derechos humanos

Folleto informativo N.º.

34



Naciones Unidas
Derechos Humanos

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS



El derecho a la alimentación adecuada

Folleto informativo N° 34

NOTA

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparece su contenido no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas ni de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

El contenido de esta publicación puede citarse o reproducirse libremente a condición de que se mencione su procedencia y se envíe un ejemplar de la publicación en la que figura la información reproducida a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Palais des Nations, 8-14 avenue de la Paix, CH-1211 Geneva 10, Suiza.

INDICE

	<i>Página</i>
Siglas	iv
Introducción	1
I. ¿QUÉ ES EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN?	3
A. Aspectos fundamentales del derecho a la alimentación.	3
B. Errores comunes acerca del derecho a la alimentación	4
C. El vínculo entre el derecho a la alimentación y otros derechos humanos	7
D. El derecho a la alimentación en derecho internacional	8
II. ¿CÓMO SE APLICA EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN A GRUPOS DETERMINADOS?	11
A. Los pobres rurales y urbanos.	12
B. Los pueblos indígenas.	14
C. Las mujeres.	16
D. Los niños	19
III. ¿CUÁLES SON LAS OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS Y LAS RESPONSABILIDADES DE OTROS?	20
A. Tres tipos de obligaciones	20
B. Obligaciones graduales e inmediatas.	22
C. Obligaciones con dimensiones internacionales	25
D. Las responsabilidades de otros	26
IV. ¿CÓMO SE PUEDE APLICAR EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN?	30
A. Aplicación en el plano nacional.	30
B. Supervisión y responsabilidad regional e internacional.	38
Anexo	53

SIGLAS

ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización no gubernamental
SIDA	Síndrome de inmunodeficiencia adquirida
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
VIH	Virus de inmunodeficiencia humana

INTRODUCCIÓN

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), hay más de 1.000 millones de personas desnutridas¹. Más de 2.000 millones de personas carecen de vitaminas y minerales esenciales en sus alimentos. Casi 6 millones de niños mueren todos los años de malnutrición o enfermedades conexas, es decir, cerca de la mitad de todas las muertes que se pueden prevenir. La mayoría quienes sufren de hambre y malnutrición poseen pequeños trozos de terreno o son personas sin tierra, y en su mayoría son mujeres y niñas que viven en zonas rurales, sin acceso a recursos productivos². Aunque muchos pueden pensar que las muertes por hambre ocurren en general en tiempos de hambruna y conflicto, la realidad es que solo el 10% de esas muertes son el resultado de conflictos armados, catástrofes naturales o condiciones climáticas excepcionales. El otro 90% son víctimas de la falta de acceso a una alimentación adecuada en forma crónica y en el largo plazo.

La lucha contra el hambre y la desnutrición es más que una obligación moral o una opción política; en muchos países es una obligación de derechos humanos jurídicamente obligatoria.

El derecho a la alimentación está reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 como parte del derecho a un nivel de vida adecuado y está consagrado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966. Lo amparan asimismo tratados regionales y constituciones nacionales. Además, el derecho a la alimentación de algunos grupos ha sido reconocido en varias convenciones internacionales. Todos los seres humanos, independientemente de su raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otro orden, origen nacional o social, posesiones, nacimiento u otra condición, tienen derecho a la alimentación adecuada y el derecho de vivir libres del hambre.

En la Cumbre Mundial sobre la Alimentación organizada por la FAO en 1996 los Estados convinieron en reducir el número de personas desnutridas a la mitad del nivel de ese momento no más tarde del año 2015. Instaron además a que se aclarara el contenido del derecho a la alimentación con arreglo a lo previsto en las normas internacionales de derechos humanos. Como respuesta el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales publicó su Observación general N° 12 (1999), en la que se define el derecho a la alimentación. En la Declaración del Milenio, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2000, los Estados se comprometieron a reducir a la mitad para el año 2015 el número de personas que padecieran hambre. En 2004 la FAO aprobó las Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho

a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, dando orientación práctica a los Estados en su aplicación del derecho a la alimentación adecuada.

En el presente folleto informativo se explica en qué consiste el derecho a la alimentación adecuada, se ilustran sus consecuencias respecto de individuos y grupos determinados, y se abunda en las obligaciones de los Estados partes con respecto a este derecho humano³. El folleto informativo contiene además una sinopsis de la responsabilidad nacional, regional e internacional y de los mecanismos de supervisión.

I. ¿QUÉ ES EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN?

A. Aspectos fundamentales del derecho a la alimentación

El derecho a la alimentación es un derecho incluyente. No es simplemente un derecho a una ración mínima de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. Es un derecho a todos los elementos nutritivos que una persona necesita para vivir una vida sana y activa, y a los medios para tener acceso a ellos.

Se puede describir el derecho a la alimentación de la manera siguiente:

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.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁴

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.

Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación⁵

Es importante destacar ciertos elementos del derecho a la alimentación.

- **El alimento debe estar *disponible*, y ser *accesible* y *adecuado***⁶:

- La *disponibilidad* requiere que, por una parte, la alimentación se pueda obtener de recursos naturales ya sea mediante la producción de alimentos, el cultivo de la tierra y la ganadería, o mediante otra forma de obtener el alimento, como la pesca, la caza o la recolección. Por otra parte, significa que los alimentos deben estar disponibles para su venta en mercados y comercios.
- La *accesibilidad* requiere que esté garantizado el acceso *económico* y *físico* a la alimentación. La accesibilidad económica significa que los alimentos deben estar al alcance de las personas desde el punto de vista económico. Las personas deben estar

en condiciones de permitirse la adquisición de alimentos para tener una dieta adecuada sin comprometer en modo alguno otras necesidades básicas, como las matrículas escolares, los medicamentos o el alquiler. Por ejemplo, se puede garantizar que la alimentación esté al alcance de los bolsillos de todos velando por que el salario mínimo o los beneficios de seguridad social sean suficientes para hacer frente al gasto de la alimentación nutritiva y de otras necesidades básicas. Por accesibilidad física se entiende que los alimentos deben estar accesibles a todos, incluidos los individuos físicamente vulnerables, como los niños, los enfermos, las personas con discapacidad o las personas de edad, a quienes puede resultar difícil salir para obtener alimentos. Debe garantizarse además el derecho a la alimentación a las personas que se hallen en zonas remotas y a las víctimas de conflictos armados o desastres naturales, así como a los prisioneros. Por ejemplo, se puede mejorar la garantía del acceso físico a la alimentación de quienes viven en zonas remotas con el mejoramiento de la infraestructura de manera que puedan llegar a los mercados por medio del transporte público.

- Por *alimento adecuado* se entiende que la alimentación debe satisfacer las *necesidades de dieta* teniendo en cuenta la edad de la persona, sus condiciones de vida, salud, ocupación, sexo, etc. Por ejemplo, si la alimentación de los niños no contiene los nutrientes necesarios para su desarrollo físico y mental no es adecuada. La alimentación con gran densidad de energía y escaso valor nutritivo, que puede contribuir a la obesidad y otras enfermedades, podría ser otro ejemplo de alimentación inadecuada. Los alimentos deben ser *seguros* para el consumo humano y estar libres de sustancias nocivas, como los contaminantes de los procesos industriales o agrícolas, incluidos los residuos de los plaguicidas, las hormonas o las drogas veterinarias. La alimentación adecuada debe ser además *culturalmente aceptable*. Por ejemplo, la ayuda que contiene alimentos que desde el punto de vista religioso o cultural están prohibidos a quienes los reciben o no se ajustan a sus hábitos de comida no sería culturalmente aceptable.

B. Errores comunes acerca del derecho a la alimentación

- **El derecho a la alimentación NO es lo mismo que un derecho a ser alimentado.** Muchos presumen que el derecho a la alimentación significa que el gobierno debe entregar alimentos en forma gratuita a quien los necesiten. Llegan a la conclusión

de que esto no sería viable o que podría causar dependencia. Se trata de un error. El derecho a la alimentación no es un derecho a ser alimentado, sino principalmente el derecho a alimentarse en condiciones de dignidad. Se espera que las personas satisfagan sus propias necesidades con su propio esfuerzo y utilizando sus propios recursos. Una persona debe vivir en condiciones que le permitan o producir alimentos o comprarlos. Para producir sus propios alimentos una persona necesita tierra, semillas, agua y otros recursos, y para comprarlos necesita dinero y acceso al mercado. El derecho a la alimentación requiere que los Estados provean una atmósfera propicia en que las personas puedan utilizar su plena potencialidad para producir o adquirir alimentación adecuada para ellos mismos y sus familias. No obstante, cuando los habitantes no pueden alimentarse con sus propios medios, por ejemplo, como resultado de un conflicto armado, un desastre natural o porque se hallan en detención, el Estado debe suministrar alimentación directamente.

- **La denegación del derecho a la alimentación NO es el resultado de la falta de alimentos en el mundo.** Podría pensarse que se deniega a las personas el derecho a la alimentación porque no hay suficientes alimentos para todos. No obstante, según la FAO, el mundo produce suficiente cantidad de alimentos para alimentar a toda su población. La causa básica del hambre y la desnutrición no es la falta de alimentos sino la falta de acceso a los alimentos disponibles. Por ejemplo, la pobreza, la exclusión social y la discriminación suelen menoscabar el acceso de las personas a los alimentos, no solo en los países en desarrollo sino también en los países económicamente más desarrollados, donde hay alimentos en abundancia. Pero en el largo plazo los Estados tienen que tratar de facilitar una producción sostenible de alimentos a fin de garantizar la disponibilidad de alimentos para las generaciones futuras, considerando factores como el crecimiento de la población, el efecto del posible cambio climático y la disponibilidad de recursos naturales.
- **El derecho a la alimentación es diferente de la seguridad alimentaria y la soberanía alimentaria.** Estos tres conceptos son diferentes aunque se duplican en cierta medida. Según la FAO, existe *seguridad alimentaria* "cuando todas las personas tienen en todo momento el acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana"⁷. Se trata de una condición previa del ejercicio pleno del derecho a la alimentación. No obstante, el propio concepto de seguridad

alimentaria no es un concepto jurídico en sí mismo, no impone obligaciones a los interesados ni les otorga derechos. La *soberanía alimentaria* es un concepto emergente en cuya virtud las personas definen su propio alimento y su propio modelo de producción de alimentos (como la agricultura y la pesquería), determinan el grado en que quieren bastarse por sí mismos y proteger la producción interna de alimentos, así como regular el comercio a fin de lograr los objetivos del desarrollo sostenible⁸. Se sugiere que la soberanía alimentaria es un concepto que promueve un modelo alternativo de agricultura, de políticas comerciales y de prácticas comerciales que facilitan el ejercicio de los derechos de la población a la alimentación y la vida. Se reconoce el derecho a la soberanía alimentaria en algunas leyes nacionales⁹; pero actualmente no hay consenso internacional a ese respecto. *El derecho a la alimentación* es un derecho humano reconocido en el derecho internacional que permite que las personas tengan acceso a una alimentación adecuada y a los recursos necesarios para tener en forma sostenible seguridad alimentaria. El derecho a la alimentación impone a los Estados obligaciones jurídicas de superar el hambre y la desnutrición y de hacer realidad la seguridad alimentaria para todos. El derecho a la alimentación se refiere además a las obligaciones de los Estados más allá de sus fronteras, incluidos los unidos por lazos de comercio. Por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales requiere que sus Estados partes adopten las medidas necesarias para una distribución equitativa de la oferta mundial de alimentos en relación con la necesidad (art. 11 2) b)). Si bien no prevé un modelo determinado para lograr ese tipo de distribución, obliga a los Estados a velar por que su política comercial o de otro orden sirva a este objetivo.

- **El derecho a la alimentación adecuada NO es lo mismo que el derecho a una alimentación segura.** El derecho a la alimentación adecuada es más que el derecho a la alimentación segura. Se entiende en ocasiones que el derecho a la alimentación adecuada se refiere a las normas relativas a los alimentos disponibles en el mercado, que deben ser sanos. Esto es demasiado limitado. El derecho a la alimentación requiere que la alimentación adecuada esté disponible y sea accesible. Lo adecuado se refiere a la cantidad, la calidad y su carácter apropiado, tomando en cuenta los aspectos culturales y la fisiología de la persona (por ejemplo, sexo, edad y salud).

C. El vínculo entre el derecho a la alimentación y otros derechos humanos

Los derechos humanos son interdependientes, indivisibles e interrelacionados. Esto significa que la violación del derecho a la alimentación puede menoscabar el goce de otros derechos humanos, como a la educación o a la vida, y viceversa. En el recuadro siguiente figuran algunos ejemplos de esta correlación.

Vínculos entre el derecho a la alimentación y otros derechos humanos

El derecho a la salud. La nutrición es un componente tanto del derecho a la salud como del derecho a la alimentación. Cuando una mujer embarazada o que está amamantando ve denegado su acceso a alimentos nutritivos, ella y su bebé pueden sufrir desnutrición aunque reciban atención prenatal y postnatal. Cuando un niño sufre de enfermedad diarreica pero se le niega el acceso a tratamiento médico, no puede disfrutar de una situación nutricional adecuada aunque tenga acceso a la alimentación.

El derecho a la vida. Cuando las personas no se pueden alimentar y enfrentan el riesgo de muerte por hambre, desnutrición o las enfermedades resultantes, se puede poner también en riesgo su derecho a la vida.

El derecho al agua. No se puede hacer efectivo el derecho a la alimentación si las personas carecen de acceso a agua limpia para su uso personal y doméstico, definida como agua potable, para lavar ropa, preparar alimentos y usar en la higiene personal y doméstica.

El derecho a la vivienda adecuada. Cuando una casa carece de elementos básicos, como para cocinar o almacenar alimentos, puede menoscabarse el derecho a la alimentación adecuada de sus residentes. Además, cuando el costo de la vivienda es demasiado elevado, las personas pueden verse obligadas a reducir su gasto en alimentos.

El derecho a la educación. El hambre y la desnutrición afectan la capacidad de aprendizaje de los niños y pueden obligarlos a abandonar la escuela y a trabajar en lugar de educarse, con lo que se menoscaba el ejercicio del derecho a la educación. Además, para ser libres del hambre y la desnutrición las personas necesitan saber cómo mantener una dieta nutritiva y tener las aptitudes y la capacidad para producir u obtener alimentos como un medio de vida. De esta manera el acceso a la educación, incluida la educación profesional, es esencial para el ejercicio del derecho a la alimentación.

El derecho al trabajo y a la seguridad social. El empleo y la seguridad social suelen ser medios fundamentales para obtener alimentos. Por otra

parte, los salarios mínimos y los beneficios de la seguridad social suelen determinarse tomando en cuenta el costo de los alimentos básicos en el mercado.

La libertad de asociación y el derecho a participar en los asuntos públicos son también importantes, en particular respecto de quienes están más marginados y excluidos, para hacer oír su voz y su opinión y para que su opinión se refleje en la política pública pertinente a la alimentación de manera de proteger su derecho a la alimentación.

El derecho a la información. La información es fundamental para el derecho a la alimentación. Permite a las personas conocer los alimentos y la nutrición, los mercados y la asignación de recursos. Refuerza la participación de las personas y la libertad de opción de los consumidores. La protección y la promoción del derecho a buscar, recibir e impartir información facilita de esta manera el ejercicio del derecho a la alimentación.

Libertad de las peores formas de trabajo infantil. Los niños y los adolescentes que sufren de hambre y desnutrición son con frecuencia más vulnerables a ser contratados para realizar las peores formas de trabajo infantil con el fin de sobrevivir (los niños soldados, la prostitución infantil). Hacer efectivo su derecho a la alimentación es fundamental para impedir que esto ocurra.

Libertad de la tortura y de los tratos crueles, inhumanos o degradantes. La privación o la falta de acceso a alimentación adecuada en la prisión u otras formas de detención puede constituir tortura o un trato inhumano y degradante.

D. El derecho a la alimentación en derecho internacional

El derecho a la alimentación es un derecho humano reconocido por las normas internacionales de derechos humanos. La Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce, en el contexto de un nivel adecuado de vida, que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación (art. 25).

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que forma parte de la Carta Internacional de Derechos Humanos, reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado (art. 11 1)). Reconoce además expresamente “el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre” (art. 11 2)).

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 11

1. Los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

2. Los Estados partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:

a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;

b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.

Se reconoce también el derecho a la alimentación en otros convenios internacionales que protegen a grupos especiales, como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979)¹⁰, la Convención sobre los Derechos del Niño (1989)¹¹ y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2006)¹². Se reconoce también el derecho a la alimentación en algunos instrumentos regionales, como el Protocolo adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, denominado "Protocolo de San Salvador" (1988)¹³, la Carta Africana sobre los Derechos y Bienestar del Niño (1990)¹⁴ y el Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los Derechos de la Mujer en África (2003)¹⁵.

Se reconoce implícitamente además el derecho a la alimentación por intermedio de otros derechos. La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos ha interpretado que el derecho a la alimentación está protegido implícitamente en la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos (1981) por intermedio del derecho a la vida, el derecho a

la salud y el derecho al desarrollo económico, social y cultural¹⁶. Según el Comité de Derechos Humanos, que supervisa el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), la protección del derecho a la vida requiere que los Estados adopten medidas positivas, como las medidas para eliminar la desnutrición¹⁷. El Comité contra la Tortura, que supervisa el cumplimiento de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984), ha señalado que la falta adecuada de alimentación en las prisiones puede constituir un trato inhumano o degradante¹⁸.

El derecho internacional humanitario protege también el acceso de los civiles y los prisioneros de guerra a la alimentación y el agua durante los conflictos armados¹⁹ y prohíbe que se haga padecer deliberadamente hambre a los civiles como método de hacer la guerra²⁰. En derecho penal internacional las violaciones de ese tipo de protección constituyen crímenes de guerra²¹. El hambre provocada deliberadamente, ya sea en tiempo de guerra o de paz, puede constituir también genocidio²² o un crimen de lesa humanidad²³.

Varios instrumentos internacionales de derechos humanos que no son jurídicamente vinculantes, incluidas recomendaciones, directrices, resoluciones o declaraciones, son pertinentes también al derecho a la alimentación²⁴. Se les llama también instrumentos de *soft law* (derecho blando o en gestación). Son aceptados por los Estados y sirven para dar orientación acerca del cumplimiento del derecho a la alimentación.

Un instrumento no vinculante de ese tipo, lejos el más directo y detallado, es el de las Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (en adelante llamado Directrices del derecho a la alimentación). Las Directrices del derecho a la alimentación fueron aprobadas por consenso en noviembre de 2004 por el Consejo de la FAO. Constituyen un instrumento práctico para ayudar a aplicar el derecho a la alimentación adecuada. Si bien no son jurídicamente vinculantes como tal, procuran reflejar las normas vigentes de derechos humanos y dar orientación útil a los Estados acerca de la forma de dar cumplimiento a sus obligaciones²⁵. Abarcan la diversidad de acciones que han de considerar los gobiernos en el plano nacional a fin de formar un entorno que permita a las personas alimentarse con dignidad y de establecer redes apropiadas de seguridad para quienes no puedan hacerlo, así como medidas para hacer responsables a los gobiernos frente a los titulares de los derechos. Las Directrices del derecho a la alimentación se dirigen tanto a los Estados partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales como a los que no lo son, ya sean en desarrollo o

desarrollados. Se alienta a los Estados a que usen las Directrices del derecho a la alimentación para formular sus estrategias y programas nacionales encaminados a luchar contra el hambre y la desnutrición. En las Directrices del derecho a la alimentación se invita además a las organizaciones no gubernamentales (ONG), las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado a promover y reforzar la aplicación efectiva del derecho a la alimentación adecuada.

La contribución de la sociedad civil a las Directrices del derecho a la alimentación

Las ONG han estado en el primer plano de la promoción de un código de conducta sobre el derecho a la alimentación en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 y su seguimiento. Se preparó un proyecto bajo la dirección de tres ONG —el Instituto para la Alimentación y la Política de Desarrollo (FoodFirst Information and Action Network), la World Alliance for Nutrition and Human Rights y el Instituto Jacques Maritain— que contó con el apoyo de unas 1.000 organizaciones y asociaciones de todo el mundo. El proceso de redacción y el texto del código de conducta contribuyeron en gran medida a la preparación de las Directrices del derecho a la alimentación. Durante las negociaciones relativas a las Directrices las ONG colaboraron bajo los auspicios del International Planning Committee for Food Sovereignty para formular sugerencias concretas, comunicarse con los gobiernos e informarles acerca de los temas.

Considerando el amplio reconocimiento en derecho internacional y nacional, así como los compromisos contraídos por los Estados en los instrumentos no vinculantes, existe la opinión de que por lo menos se puede considerar que la libertad del hambre es una norma de derecho internacional consuetudinario, obligatoria para todos los Estados, independientemente de que hayan ratificado tratados concretos²⁶.

II. ¿CÓMO SE APLICA EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN A GRUPOS DETERMINADOS?

Algunos grupos o personas enfrentan obstáculos especiales en lo que se refiere al derecho a la alimentación. Pueden derivar de factores biológicos o socioeconómicos, discriminación y estigma, o, en general, una combinación de ellos. El derecho a la alimentación y los principios de igualdad y no discriminación requieren que se preste atención especial a diferentes personas y grupos de personas de la sociedad, en particular a quienes se hallan en situación vulnerable.

En este capítulo se describen las consecuencias del derecho a la alimentación respecto de los grupos siguientes: las personas que viven en la pobreza en las zonas rurales y urbanas, los pueblos indígenas, las mujeres y los niños. Esta lista no es exhaustiva y puede haber otros grupos o personas que experimenten problemas concretos para hacer efectivo su derecho a la alimentación²⁷. Además algunos de los grupos pueden repetirse o coincidir en parte. El examen de esos grupos ayuda a ilustrar lo que las normas relacionadas con el derecho a la alimentación significan en la práctica. Las consecuencias del derecho a la alimentación respecto de los grupos descritos a continuación se analizan más profundamente en los informes del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación.

A. Los pobres rurales y urbanos

Con frecuencia las personas que viven en la pobreza no pueden ejercer plenamente el derecho a la alimentación porque no pueden comprar alimentos adecuados ni tienen los medios para cultivarlos ellos mismos. No obstante, el hecho de que no tengan los medios para obtener alimentos es también el resultado de pautas persistentes de discriminación en el acceso a la educación y la información, la participación política y social y el acceso a la justicia.

¿Qué es la pobreza?

«A tenor de la Carta Internacional de Derechos Humanos, la pobreza puede definirse como una condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales.»

Fuente: “La pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” (E/C.12/2001/10).

La gran mayoría de las personas que padecen hambre y desnutrición son pobres y están marginadas, y luchan para sobrevivir en las zonas rurales. Alrededor del 50% de los individuos que padecen hambre son pequeños propietarios, y el 20% de ellos son habitantes de zonas rurales sin tierra. Otro 10% son pastores, pescadores y usuarios de bosques. El otro 20% vive en zonas urbanas²⁸. Los pobres rurales suelen carecer de acceso a recursos productivos suficientes, como tierra²⁹, agua, fertilizantes y semillas, así como a mercados y a información y tecnología. Con mucha frecuencia la falta de acceso a la tierra y a otros recursos productivos puede llevar a la denegación del derecho a la alimentación, por cuanto la mayoría de las personas y los hogares de las zonas rurales dependen

de esos recursos, ya sea con el fin de producir alimentos para sí mismos o como fuente de ingreso para adquirir los alimentos que necesitan. La denegación del acceso a la tierra puede ocurrir, por ejemplo, en el contexto de la competencia desleal por la tierra con grandes agroindustrias, industrias extractivas o proyectos de desarrollo. En esa competencia los pobres rurales con frecuencia tienen una desventaja considerable como resultado de la discriminación y de la denegación de diversos derechos humanos, incluida la exclusión de la adopción de decisiones y del acceso a la justicia. En ocasiones la denegación del acceso a la tierra asume la forma de desalojos forzados.

Incluso cuando pueden producir productos agrícolas, la falta de acceso a los mercados puede impedir que los vendan y que compren otros alimentos necesarios para tener una dieta adecuada. La falta de acceso a la educación, incluida la formación profesional, y a la información y la tecnología, puede también impedirles que mejoren su productividad y protejan el medio ambiente o que obtengan conocimientos acerca de la nutrición. Los trabajadores sin tierra, como los aparceros y los trabajadores agrícolas, ven denegado su derecho a la alimentación cuando no pueden permitirse comprar alimentación adecuada y otras necesidades básicas porque sus ingresos son demasiado bajos. Pueden no gozar de la libertad de asociación, necesaria además para negociar la seguridad en el empleo y salarios decentes. Pocos países tienen un sistema de seguridad social, en particular un sistema que funcione bien en las zonas rurales. Cuando los afligen las penurias económicas los pobres rurales pueden verse enfrentados a la inseguridad alimentaria.

Las personas que viven en la pobreza en zonas urbanas son también muy vulnerables a las violaciones del derecho a la alimentación. La mayoría obtiene alimentos adquiriéndolos. El empleo remunerado, incluido el trabajo independiente, es por lo tanto muy importante. Si resulta difícil tener un empleo o los salarios son muy reducidos, de manera que no puedan permitirse comprar alimentos y otras necesidades básicas, como la atención de salud, la educación y la vivienda, puede verse menoscabado su ejercicio del derecho a la alimentación por cuanto no tienen otros medios de obtener alimentos. Para los trabajadores independientes la discriminación en el acceso a recursos económicos, como el microcrédito, o el acceso a los mercados, puede afectar negativamente también su acceso a la alimentación. Si los alimentos son demasiado caros o su ingreso demasiado bajo puede mermar la calidad y la cantidad de los alimentos que comen, por ejemplo, se ven obligados a optar por alimentos más baratos pero menos nutritivos o sanos. En esos casos no gozan del derecho a la alimentación porque los alimentos que comen son inadecuados. El mal funcionamiento de los programas de seguridad social o de otras redes

de seguridad o su total ausencia menoscaban todavía más el ejercicio del derecho a la alimentación cuando las personas pierden los medios para adquirirlos ellos mismos. Al igual que en las zonas rurales, el hecho de que las personas que viven en la pobreza en zonas urbanas no se puedan permitir los alimentos suele estar vinculado a la exclusión social, por ejemplo, la exclusión de las oportunidades de educación y capacitación, del acceso a la información, de la adopción de decisiones en cuanto a los asuntos públicos y de acceso a la justicia.

Las violaciones del derecho a la alimentación en las zonas rurales y urbanas suelen estar vinculadas. El hambre y la desnutrición en las zonas rurales impulsan a las personas hacia las zonas urbanas en busca de mejores condiciones de vida. No obstante, suele no ser posible asimismo que ejerzan su derecho a la alimentación en las zonas urbanas. Pueden no estar capacitados para el tipo de trabajo disponible en las zonas urbanas. Los programas de protección social, aunque existan, pueden no estar al alcance de quienes no tienen documentación apropiada, como la inscripción de la residencia, o de quienes trabajan en la economía informal.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales requiere que los Estados partes adopten las medidas necesarias, incluidos los programas concretos, para mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos haciendo pleno uso de los conocimientos técnicos y científicos, difundiendo el conocimiento de los principios de la nutrición y desarrollando o reformando sistemas agrarios de tal manera que se logre el desarrollo y aprovechamiento más eficiente de los recursos naturales (art. 11). Las Directrices del derecho a la alimentación de la FAO dan orientación detallada para velar por el acceso de manera sostenible, no discriminatoria y segura a recursos y activos, incluidos el trabajo, la tierra, el agua, los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura, los servicios, etc. (Directriz 8).

El ejercicio efectivo de otros derechos humanos, como la libertad de los desalojos forzados, el derecho a participar en los asuntos públicos y en el desarrollo rural, la libertad de asociación, el derecho a gozar de los beneficios del progreso científico y sus aplicaciones, el derecho al trabajo y otros derechos laborales, el derecho a la educación y a la información y el derecho a la seguridad social, son también necesarios para garantizar el derecho a la alimentación de los pobres rurales y urbanos.

B. Los pueblos indígenas

La mayoría de los pueblos indígenas se hallan entre los más vulnerables al hambre y la desnutrición. El hambre y la desnutrición entre ellos son en

gran medida el resultado de una larga historia de exclusión social, política y económica, incluidos siglos de expropiación y despojo de sus tierras.

Pero la comprensión de lo que el derecho a la alimentación significa para los pueblos indígenas es más compleja que un simple examen de estadísticas sobre hambre y desnutrición. Los pueblos indígenas tienen sus propios conceptos de lo que constituye alimentación adecuada, y sus aspiraciones están divorciadas de los criterios económicos convencionales y de desarrollo. La percepción de los indígenas acerca de la seguridad del medio de vida está inextricablemente fundamentada en sus tradiciones socioculturales y su especial relación con territorios y recursos ancestrales. El alimento y su adquisición y consumo suelen formar parte importante de su cultura, así como de su organización social, económica y política.

El ejercicio efectivo del derecho de los pueblos indígenas a la alimentación depende fundamentalmente de su acceso a los recursos naturales de sus tierras ancestrales y su control de ellos, por cuanto con frecuencia se alimentan mediante el cultivo de esas tierras o la recolección de alimentos, la pesca, la caza o la pequeña ganadería. La confiscación de tierras sin el libre consentimiento, previo e informado, de los pueblos indígenas interesados y la falta de reconocimiento jurídico de las formas indígenas de propiedad de la tierra constituyen serios obstáculos al ejercicio efectivo del derecho a la alimentación. Por lo tanto, es importante otorgar a los pueblos indígenas el título legal sobre sus tierras ancestrales. Según el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), relativo a los pueblos indígenas y tribales en los países independientes, “los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión” (art. 14 2)). La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, aprobada en 2007, también afirma que los pueblos indígenas tienen derecho a usar y desarrollar las tierras que poseen en razón de su propiedad tradicional (art. 26) y que los Estados deben reconocer debidamente los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas (art. 27).

También están amenazados el acceso de los pueblos indígenas a los recursos genéticos de plantas y animales y su control de ellos, como el de las semillas tradicionalmente cultivadas por las comunidades indígenas y el conocimiento que la comunidad ha adquirido por generaciones. Hay preocupación por cuanto la evolución reciente de los regímenes internacionales sobre los derechos de propiedad intelectual, como el Acuerdo de la Organización Mundial del Comercio sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio,

pueden proteger los “inventos” de las empresas comerciales y las instituciones de investigación basados en los recursos y conocimientos tradicionales de las comunidades indígenas y privarlos del libre acceso a esos recursos y conocimientos y de su uso³⁰. Las Directrices del derecho a la alimentación de la FAO sugieren que los Estados deben adoptar medidas para “impedir la erosión y asegurar la conservación y la utilización sostenible de los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura”, incluida la protección de los conocimientos tradicionales y la participación equitativa en el reparto de los beneficios mediante la participación de las comunidades locales e indígenas en la adopción de decisiones nacionales al respecto (Directriz 8). En la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas se reconoce también el derecho de los pueblos indígenas a mantener, controlar, proteger y desarrollar las manifestaciones de sus ciencias, tecnologías y culturas, incluidos los recursos genéticos, las semillas y el conocimiento de las propiedades de la fauna y la flora (art. 31).

C. Las mujeres

Las mujeres desempeñan un papel fundamental en la seguridad alimentaria, pero con frecuencia se ven desproporcionadamente afectadas por el hambre, la inseguridad alimentaria y la pobreza, en gran medida como resultado de la desigualdad de género y de que no gozan de los derechos sociales, económicos, civiles y políticos, ni de acceso al poder. En muchos países las niñas tienen dos veces más probabilidades que los niños de morir por desnutrición y de enfermedades infantiles prevenibles, y se estima que sufren de desnutrición casi el doble de mujeres que de hombres³¹.

En muchos países las mujeres desempeñan un papel central en la producción de alimentos. Por ejemplo, en el África subsahariana las mujeres son aproximadamente el 70% de los trabajadores agrícolas y el 80% de los trabajadores que procesan alimentos³². Pero en muchos casos las mujeres sufren discriminación en el acceso a los medios para producir alimentación adecuada. Suelen tener desventajas en cuanto a la herencia y la propiedad de la tierra y de otros bienes, así como en cuanto al acceso a los créditos, los recursos naturales, la tecnología, la educación y la formación profesionales, la información y los servicios de extensión. Como resultado de la discriminación es también menos probable que las mujeres encuentren y mantengan un empleo en condiciones adecuadas. Sus salarios son en ocasiones bastante inferiores a los de los hombres, incluso respecto de tareas idénticas o semejantes o por trabajo de igual valor. Muchas mujeres están también empleadas en el sector informal, por ejemplo, en el servicio doméstico y en el trabajo independiente, en

condiciones precarias. Esas situaciones reducen sus medios para adquirir alimentos y tienden a afectar de manera especialmente grave la seguridad alimentaria de los hogares, en particular la de los hogares encabezados por una mujer.

La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer protege la igualdad de acceso de la mujer al trabajo, la tierra, el crédito, el ingreso y la seguridad social, que son esenciales para garantizar el igual ejercicio del derecho a la alimentación por la mujer. Por ejemplo, el artículo 14 dispone un conjunto de medidas concretas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de crear un entorno que facilite su ejercicio del derecho a la alimentación. El artículo 11 protege la igualdad de ejercicio por la mujer de los derechos laborales, y el artículo 13 b), su acceso a los recursos financieros. Los convenios de la OIT, como el Convenio N° 100, sobre igualdad de remuneración, y el Convenio N° 111, sobre la discriminación respecto del empleo y la ocupación, protegen también los derechos laborales de la mujer.

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer: creación de una atmósfera que permita a las mujeres gozar de su derecho a la alimentación

La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer dispone medidas concretas necesarias a fin de crear una atmósfera propicia para que las mujeres ejerzan el derecho a la alimentación. Por ejemplo, el artículo 14 requiere que los Estados partes adopten medidas para garantizar los derechos de las mujeres de las zonas rurales a:

- Participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo a todos los niveles;
- Tener acceso a servicios adecuados de atención médica, inclusive información, asesoramiento y servicios en materia de planificación de la familia;
- Beneficiarse directamente de los programas de seguridad social;
- Obtener todos los tipos de educación y de formación, académica y no académica, incluidos los relacionados con la alfabetización funcional, así como, entre otros, los beneficios de todos los servicios comunitarios y de divulgación a fin de aumentar su capacidad técnica;
- Organizar grupos de autoayuda y cooperativas a fin de obtener igualdad de acceso a las oportunidades económicas mediante el empleo por cuenta propia o por cuenta ajena;

-
- Participar en todas las actividades comunitarias;
 - Obtener acceso a los créditos y préstamos agrícolas, a los servicios de comercialización y a las tecnologías apropiadas, y recibir un trato igual en los planes de reforma agraria y de reasentamiento;
 - Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones.

Todos esos derechos son necesarios para que las mujeres de las zonas rurales ejerzan plenamente su derecho a la alimentación.

Las mujeres tienen necesidades concretas de dieta, en particular con respecto a su salud reproductiva. La violación del derecho a la alimentación adecuada de las mujeres en edad de procrear, incluidas las adolescentes, puede provocar complicaciones que amenacen su vida durante el embarazo o el parto. La malnutrición de las mujeres durante el embarazo y la lactancia puede dar como resultado además la malnutrición, así como el deterioro físico y mental de sus hijos. El artículo 12 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer dispone que se debe garantizar a las mujeres nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia. No obstante, cabe señalar que el derecho a la alimentación es pertinente a *todas* las mujeres, no solo en su relación con su papel de madres o con su función reproductiva. Deben tenerse en cuenta las necesidades especiales de nutrición de las mujeres a lo largo de su ciclo vital al hacer efectivo el ejercicio de su derecho a la alimentación.

Las mujeres y las niñas pueden enfrentar discriminación en el hogar. En muchos países reciben menos alimentos que los hombres de la familia como consecuencia de su situación de inferioridad. La violencia contra la mujer u otras prácticas que violan los derechos de la mujer pueden contribuir además a su inseguridad alimentaria. Por ejemplo, el abuso de los trabajadores domésticos inmigrantes, la mayoría de los cuales son mujeres, puede incluso llegar hasta la privación de alimentos³³. En casos extremos la preferencia por los niños puede llevar al infanticidio femenino, incluso mediante la privación de alimentos y agua³⁴. Para garantizar el ejercicio del derecho de las mujeres a la alimentación es necesario tratar de rectificar la desigualdad de género tanto en la esfera pública como en la privada. A este respecto la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer obliga en su artículo 5 a los Estados partes a adoptar medidas para “modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la

eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres”, que también es aplicable a la esfera privada y de la familia.

D. Los niños

Los niños son especialmente vulnerables a la falta de alimentación adecuada, por cuanto necesitan alimentos nutritivos y sanos para crecer física y mentalmente. Alrededor de la mitad de las muertes de niños menores de 5 años de edad son consecuencia de la desnutrición³⁵. La malnutrición es causada por una combinación de factores, como la falta de alimentación y atención de salud adecuadas, y por agua y saneamiento inseguros. La malnutrición, incluso durante el embarazo, no solo provoca la muerte de niños sino que tiene además consecuencias de largo plazo, incluidos el deterioro mental y físico, enfermedades crónicas, y sistemas inmunes y salud reproductiva débiles.

La alimentación de los menores depende de sus familias o de sus cuidadores. De esta manera, la selección y la capacidad de las familias y de los cuidadores para suministrar alimentación adecuada tiene efectos significativos sobre su ejercicio del derecho a la alimentación. Por ejemplo, la leche materna es el mejor alimento para el crecimiento y el desarrollo sanos de los lactantes. No obstante, la comercialización y promoción inapropiadas de sustitutos de la leche materna suele tener efectos negativos sobre la opción y capacidad de la madre para amamantar a su lactante en forma óptima, con lo que se menoscaba el acceso de los lactantes a la alimentación adecuada. A este respecto el Comité de los Derechos del Niño recomienda permanentemente que los Estados promuevan el amamantamiento en un esfuerzo por proteger los derechos del niño a la salud y el bienestar básicos y para cumplir con el Código Internacional de Comercialización de Sustitutos de la Leche Materna, de la Organización Mundial de la Salud.

Para que los niños ejerzan su derecho a la alimentación debe crearse una atmósfera propicia en que se pueda garantizar su acceso a la alimentación adecuada. Las familias y los cuidadores deben estar empoderados para cumplir su responsabilidad de alimentación adecuada y suficiente de los niños. Cuando las familias o los cuidadores están excluidos del acceso a los recursos y los medios de garantizar su medio de vida, por ejemplo, como resultado de su estado de salud, como el VIH/SIDA, o porque pertenecen a un grupo minoritario, tienen discapacidades, son refugiados o están desplazados, probablemente se menoscabará el ejercicio del derecho a la alimentación de sus hijos. Si los niños y sus familias no pueden gozar

del derecho a la alimentación con los medios que tienen a su disposición, debe prestárseles apoyo, por ejemplo, con programas de alimentación escolar o ayuda alimentaria en el caso de desastres naturales o de otro orden. Los alimentos entregados con ese tipo de apoyo deben satisfacer las necesidades de la dieta de los niños.

La falta de garantía del derecho a la alimentación de los niños puede tener también consecuencias sociales. Por ejemplo, el hambre suele hacer que los niños sean más vulnerables al trabajo infantil, incluidas las peores formas de trabajo infantil, como la esclavitud infantil, la prostitución infantil o el reclutamiento de niños soldados. El hambre obliga además a los niños a abandonar la escuela por cuanto tienen que trabajar para obtener alimentos o porque el hambre los priva de su fuerza física y mental para asistir a la escuela.

La Convención sobre los Derechos del Niño protege el derecho del niño a la alimentación en el contexto del derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo, a la salud, a la nutrición y a un nivel adecuado de vida.

III. ¿CUÁLES SON LAS OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS Y LAS RESPONSABILIDADES DE OTROS?

Los Estados tienen la obligación primordial de proteger y promover los derechos humanos. Las obligaciones de derechos humanos están definidas y garantizadas por el derecho internacional consuetudinario³⁶ y los tratados internacionales de derechos humanos, que crean para los Estados que los han ratificado obligaciones vinculantes de hacer efectivos esos derechos. En varias constituciones nacionales se reconoce también el derecho a la alimentación y las obligaciones correspondientes del Estado.

A. Tres tipos de obligaciones

Las obligaciones de los Estados con respecto al derecho a la alimentación se expresan diferentemente de un instrumento a otro. No obstante, en general, corresponden a tres categorías, a saber, las obligaciones de *respetar*, *proteger* y *cumplir*.

La obligación de respetar el derecho a la alimentación

Los Estados tienen que *respetar* el acceso existente de las personas a los alimentos y los medios de obtener alimentos. Esto significa que toda medida que dé como resultado impedir el acceso a los alimentos, por ejemplo, denegar la asistencia alimentaria a los opositores políticos, está

prohibida. Los Estados no pueden suspender la legislación o las políticas que den a las personas acceso a los alimentos (la legislación de bienestar social, los programas relacionados con la nutrición), a menos que se justifique plenamente. Los Estados deben garantizar que las instituciones públicas, incluidas las empresas administradas por el Estado o los militares, no menoscaben el acceso de las personas a los alimentos, por ejemplo, mediante la contaminación o la destrucción de tierras agrícolas o con los desalojos forzados. Los Estados deben examinar además periódicamente sus políticas y programas nacionales relacionados con los alimentos para garantizar que respeten efectivamente la igualdad del derecho de todos a la alimentación.

La obligación de proteger el derecho a la alimentación

Los Estados tienen que *proteger* el ejercicio por las personas de su derecho a la alimentación contra las violaciones por terceras partes (por ejemplo, otros individuos, grupos, empresas privadas u otras entidades). Los Estados deben impedir que terceras partes destruyan las fuentes de alimentación, por ejemplo, mediante la contaminación de la tierra, el agua y el aire con productos industriales o agrícolas nocivos o la destrucción de las tierras ancestrales de los pueblos indígenas con el objeto de despejar el camino para minas, represas, carreteras o la agroindustria. La obligación de proteger incluye además garantizar que los alimentos que lleguen al mercado sean seguros y nutritivos. Los Estados, por consiguiente, deben establecer y aplicar normas de calidad y seguridad de los alimentos, y garantizar prácticas justas e iguales en el mercado. Además los Estados deben adoptar las medidas legislativas y de otro orden necesarias para proteger a las personas, especialmente los niños, de la publicidad y las promociones de alimentos que no sean sanos con el fin de apoyar los esfuerzos de los padres y de los profesionales de la salud por estimular pautas más sanas de comida y de ejercicio físico. Un Estado debe tener además en cuenta sus obligaciones jurídicas internacionales con respecto al derecho a la alimentación al concertar acuerdos con otros Estados o con organizaciones internacionales.

La obligación de cumplir el derecho a la alimentación

La obligación de *cumplir* incorpora tanto una obligación de *facilitar* como una obligación de *suministrar*³⁷. La obligación de *cumplir* (*facilitar*) significa que los Estados deben ser proactivos para reforzar el acceso de las personas a los recursos y a los medios de asegurar su medio de vida, y el derecho de usarlos, incluida la salud alimentaria. Entre las medidas típicas se incluyen la aplicación de programas de reforma agraria o de reglamentos relativos a un ingreso mínimo. Al adoptar políticas alimentarias es necesario que

los gobiernos equilibren además cuidadosamente la inversión en cultivos para la exportación con el apoyo del cultivo de alimentos para el consumo interno. Otras medidas posibles consisten en aplicar y mejorar programas de alimentación y nutrición y asegurar que los proyectos de desarrollo consideren la nutrición. Para facilitar la plena realización del derecho a la alimentación es necesario que los Estados informen a la población acerca de sus derechos humanos y refuercen su capacidad para participar en los procesos y en la adopción de decisiones al respecto.

Cuando las personas o los grupos no pueden, por razones que escapan a su control, ejercer el derecho a la alimentación por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de *cumplir (suministrar)*, por ejemplo, mediante la prestación de asistencia alimentaria o la garantía de redes de seguridad social para los más desvalidos y para las víctimas de desastres naturales o de otro orden.

Según el primer Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, para cumplir plenamente sus obligaciones respecto del derecho a la alimentación los Estados deben además respetar, proteger y apoyar el cumplimiento del derecho a la alimentación de las personas que viven en otros territorios. Esto implica que los Estados tienen que garantizar que sus propios ciudadanos, así como otros terceros sujetos a su jurisdicción, como las empresas privadas, no violen el derecho a la alimentación en otros países³⁸.

B. Obligaciones graduales e inmediatas

Realización gradual

Algunos tratados y constituciones nacionales permiten que los Estados logren la plena realización del derecho a la alimentación *gradualmente*. Por ejemplo, el artículo 2 1) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dispone lo siguiente:

Cada uno de los Estados partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

Este es un reconocimiento implícito de que los Estados pueden tener limitaciones de recursos y que pueden tardar en cumplir plenamente las obligaciones relativas al derecho a la alimentación. No obstante,

esto no significa que los Estados no necesitan hacer nada mientras no tengan recursos suficientes. Por el contrario, significa que los Estados deben formular inmediatamente un plan para lograr la plena realización del derecho a la alimentación, y demostrar que están haciendo todo lo posible, utilizando todos los recursos disponibles, para respetar, proteger y cumplir mejor el derecho a la alimentación.

Obligaciones de efecto inmediato

Si bien algunos aspectos del derecho a la alimentación están sujetos a la realización gradual, otras obligaciones del Estado tienen *efecto inmediato*. A continuación se enuncian cuatro categorías de obligaciones de efecto inmediato con arreglo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

a) *La eliminación de la discriminación*

Los Estados deben prohibir *inmediatamente* la discriminación en el acceso a la alimentación y a los recursos conexos en razón de la raza, el color, el idioma, la edad, la religión, la opinión política o de otro orden, el origen nacional o social, la propiedad, el nacimiento, la discapacidad u otras condiciones, y adoptar medidas para erradicar la discriminación por esos motivos.

¿Qué es la discriminación?

Por discriminación se entiende toda distinción, exclusión o restricción hecha en razón de diversos fundamentos que tienen el propósito o el efecto de anular u obstaculizar el igual goce o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales³⁹. Una lista que no es exhaustiva de fundamentos prohibidos de discriminación incluye la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otro orden, el origen nacional o social, la propiedad, el nacimiento u otra condición⁴⁰. Está vinculada a la marginación de algunos grupos de la población y se halla por lo general en la base de las desigualdades sociales y estructurales fundamentales en la sociedad. La no discriminación y la igualdad son principios fundamentales de derechos humanos y son aplicables también al derecho a la alimentación. Toda discriminación en el acceso a los alimentos, así como a los medios de obtener alimentos, constituye una violación del derecho a la alimentación.

La no discriminación y la igualdad, sin embargo, no significan trato idéntico en todo caso. Por el contrario, los Estados están obligados a reconocer y prever las diferencias y las necesidades concretas de diferentes grupos, en particular los más marginados y desaventajados y los que tienen necesidades de dietas diferentes o tradiciones culturales diferentes.

Podrían ser necesarias medidas positivas de protección para luchar contra la discriminación en la práctica (discriminación *de facto*). Por ejemplo, las medidas conocidas como *medidas especiales provisionales*, que otorgan trato favorable a algunos individuos, son legítimas mientras sean necesarias para reparar la discriminación *de facto* y han de terminar cuando terminan las condiciones que provocan la discriminación. Por ejemplo, la dedicación de mayores recursos a grupos tradicionalmente dejados de lado a fin de aumentar su capacidad para lograr la seguridad alimentaria es una medida legítima. Otras medidas positivas pueden ser permanentes. En la adopción de medidas de seguridad social deben tenerse en cuenta las diferentes necesidades de las dietas de grupos especiales de población (como los niños, las mujeres durante el embarazo y la lactancia, las personas de edad, las personas con discapacidad o con una enfermedad) de manera que el nivel de asistencia garantice su acceso a la alimentación adecuada.

Véanse más detalles acerca de la discriminación con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales en la Observación general N° 20 (2009) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

b) *Obligación de “adoptar medidas”*

Como se mencionó anteriormente en relación con la obligación de hacer efectivo el ejercicio del derecho en forma gradual, no se permite que los Estados se queden inactivos, sino que han de hacer esfuerzos constantes por mejorar el ejercicio del derecho a la alimentación. Esto significa que, si bien puede lograrse gradualmente la plena realización del derecho a la alimentación, deben adoptarse medidas para lograr ese objetivo en un plazo razonable. Esas medidas deben ser deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible, con todos los medios y recursos apropiados. Ejemplos de esas medidas son:

- Evaluar el estado del ejercicio del derecho a la alimentación, incluso velando por contar con mecanismos adecuados para recolectar y evaluar los datos pertinentes y desagregados en forma apropiada;
- Formular estrategias y planes, incorporar indicadores, hitos y metas con plazos, que se puedan lograr y estar encaminados a evaluar los progresos en el ejercicio del derecho a la alimentación.
- Aprobar leyes y políticas necesarias para la realización del ejercicio del derecho a la alimentación o revisar las leyes y normas que puedan afectarlo negativamente;
- Establecer los mecanismos institucionales necesarios para coordinar esfuerzos multisectoriales encaminados a hacer posible el ejercicio del derecho a la alimentación;

-
- Vigilar periódicamente los progresos hechos hacia la realización del derecho a la alimentación;
 - Establecer mecanismos de recursos que puedan poner remedio a las violaciones del derecho a la alimentación.

c) *Prohibición de las medidas regresivas*

Los Estados no pueden permitir que el nivel existente de ejercicio del derecho a la alimentación se deteriore a menos que haya fundadas circunstancias. Por ejemplo, retirar sin justificación los servicios existentes fundamentales para los pequeños propietarios, como los servicios de extensión o el apoyo al acceso a los recursos productivos, puede constituir una medida regresiva. Para justificarlo un Estado tendría que demostrar que adoptó la medida solo después de haber considerado detenidamente todas las posibilidades, evaluar los efectos y utilizar plenamente el máximo de los recursos disponibles.

d) *Protección del nivel esencial mínimo del derecho a la alimentación*

Con arreglo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales hay obligaciones que se considera que tienen efecto inmediato de cumplir los *niveles esenciales y mínimos de cada uno de los derechos*, incluido el derecho a la alimentación. Se llaman *obligaciones básicas mínimas*. Respecto del derecho a la alimentación los Estados tienen que garantizar la satisfacción al menos del nivel mínimo esencial para proteger del hambre, incluso en tiempos de desastres naturales o de otro orden⁴¹. Si un Estado deja de cumplir esas obligaciones como consecuencia de limitaciones de recursos, debe demostrar que ha hecho todo lo posible por utilizar todos los recursos disponibles para satisfacer, como cuestión prioritaria, esas obligaciones básicas. Aunque los recursos con que cuente sean claramente inadecuados, el gobierno debe introducir programas de bajo costo y orientados concretamente a ayudar a los que más lo necesitan de manera que sus recursos limitados se aprovechen de manera eficiente y efectiva.

C. Obligaciones con dimensiones internacionales

Un Estado tiene la responsabilidad principal de respetar, proteger y cumplir el derecho a la alimentación del pueblo que habita dentro de sus fronteras. No obstante, en un mundo globalizado, las causas estructurales de la seguridad alimentaria tienen dimensiones internacionales que escapan del control de un Estado. Por ejemplo, el comercio internacional de productos alimenticios hace que los precios de los alimentos dependan cada vez más del mercado internacional, los efectos del cambio climático afectan

la capacidad de la población para producir alimentos, y la cooperación internacional para el desarrollo puede afectar negativamente el derecho a la alimentación de grupos marginados cuando no se integra una perspectiva de derechos humanos. Con el objeto de hacer frente a esas causas se requieren esfuerzos coordinados entre los Estados.

Con arreglo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados tienen la obligación de adoptar medidas para hacer efectivo el ejercicio de los derechos en él reconocidos, incluido el derecho a la alimentación, tanto individualmente como mediante la asistencia y la cooperación internacionales (art. 2). El artículo 11 2) del Pacto obliga concretamente a los Estados partes a adoptar medidas, incluso mediante la cooperación internacional, para mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de los alimentos y asegurar *una distribución equitativa de los alimentos mundiales*. El papel de la asistencia y la cooperación internacionales se refleja además en otros instrumentos jurídicos y documentos normativos, como la Carta de las Naciones Unidas (Arts. 1 3), 55 y 56), la Declaración Universal de Derechos Humanos (arts. 22 y 28), la Convención sobre los Derechos del Niño (arts. 4, 24 y 27), la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (art. 32) y la Declaración de Roma de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación.

La cooperación internacional no sustituye las obligaciones nacionales. No obstante, si un Estado no puede adoptar medidas efectivas respecto del derecho a la alimentación por cuenta propia, debe procurar activamente la asistencia necesaria de otros Estados o coordinar en la medida necesaria con otros Estados para hacer frente a los obstáculos del ejercicio del derecho a la alimentación que tengan dimensiones transfronterizas. Además, los Estados deben abstenerse de adoptar medidas que menoscaben el ejercicio del derecho a la alimentación en otros países, y adoptar medidas por medio de la asistencia y la cooperación internacionales para permitir que otros Estados cumplan sus obligaciones respecto del derecho a la alimentación. A este respecto, los Estados deben velar por que se preste la debida atención a la protección y promoción del derecho a la alimentación al concertar acuerdos internacionales o al adoptar medidas internas que tengan efectos extraterritoriales⁴².

D. Las responsabilidades de otros

La obligación de un Estado de proteger los derechos humanos incluye garantizar que otros actores no estatales no los violen. Además, se intensifica el debate acerca de la medida en que otros actores de la sociedad —individuos, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales y empresas— tienen responsabilidad con respecto a

la promoción y protección de los derechos humanos. En una época de globalización e interdependencia cada vez mayor, las responsabilidades de los Estados con respecto a los habitantes de otros países, así como de otros actores, como las organizaciones internacionales y las empresas transnacionales, han sido objeto de debate.

Organizaciones intergubernamentales

De acuerdo con la Carta uno de los propósitos de las Naciones Unidas es promover el respeto de los derechos humanos, y los tratados internacionales de derechos humanos asignan una función particular a los órganos y organismos especializados de las Naciones Unidas en su cumplimiento.

La Asamblea General de las Naciones Unidas y el Consejo de Derechos Humanos han pedido a todas las organizaciones internacionales, incluidos el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, “que promuevan políticas y proyectos que tengan una repercusión positiva en el derecho a la alimentación, que garanticen que los asociados respeten el derecho a la alimentación cuando ejecuten proyectos comunes, que apoyen las estrategias de los Estados Miembros que tienen por objeto hacer realidad el derecho a la alimentación y que eviten toda medida que pueda tener alguna consecuencia negativa en la realización del derecho a la alimentación”⁴³.

Muchas organizaciones internacionales tienen responsabilidad con respecto al ejercicio efectivo del derecho a la alimentación. A solicitud de sus Estados miembros, y dentro de su mandato y especialidad, apoyan a los Estados miembros en el ejercicio del derecho a la alimentación⁴⁴. Por ejemplo, la FAO apoya el ejercicio del derecho a la alimentación con sus conocimientos especializados de alimentación y agricultura. El Programa Mundial de Alimentos y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados desempeñan también un papel importante en el contexto del socorro en casos de desastre y de la asistencia humanitaria en las emergencias.

La FAO y el derecho a la alimentación

La FAO es el organismo especializado de las Naciones Unidas encargado de la alimentación y la agricultura. Su mandato consiste en aumentar los niveles de nutrición, mejorar la productividad agrícola y mejorar la vida de las poblaciones rurales, con lo que se logrará «liberar del hambre a la humanidad», como se consagra en su Constitución. La FAO procura alcanzar

esa meta poniendo la información al alcance de todos, compartiendo su especialidad normativa, sirviendo de foro internacional para el diálogo y el intercambio, y aportando sus conocimientos sobre el terreno.

Los Estados miembros de la FAO han afirmado reiteradamente el derecho a la alimentación adecuada y el derecho fundamental a estar protegido del hambre. Todos los Estados miembros de la FAO aceptaron las Directrices del derecho a la alimentación al adoptarla el Consejo de la FAO en noviembre de 2004. En 2006 se creó la Dependencia del Derecho a la Alimentación con el fin de apoyar a los miembros en la aplicación de las Directrices del derecho a la alimentación mediante la creación de conciencia y la formación de la capacidad, el desarrollo de metodologías e instrumentos, la incorporación del derecho a la alimentación en la labor fundamental de la FAO, la aportación de conocimientos especializados de orden técnico y la prestación de asesoramiento normativo a los países interesados.

La FAO apoya a sus Estados miembros en la adopción de siete medidas prácticas para hacer efectivo el ejercicio del derecho a la alimentación:

1. Identificar a las personas con hambre, cuyo derecho a la alimentación no se ejerce en la práctica;
2. Evaluar las políticas y los programas existentes;
3. Formular estrategias para un ambiente propicio y medidas de asistencia;
4. Mejorar la coordinación y el funcionamiento institucionales;
5. Revisar y reforzar el marco jurídico;
6. Vigilar los progresos en el tiempo con un enfoque de derechos humanos;
7. Asegurar que existan recursos efectivos para remediar las violaciones del derecho a la alimentación.

En el actual proceso de reforma de la FAO el derecho a la alimentación es un «resultado organizacional» dentro del marco estratégico de la FAO.

El sector privado, incluidas las empresas transnacionales

Las actividades de las empresas privadas tienen un efecto sustancial sobre el ejercicio del derecho de las personas a la alimentación. En comparación con la educación o la salud, por ejemplo, el sector privado desempeña una función significativamente mayor que el sector público cuando se trata de la alimentación. La mayor parte de los alimentos son producidos, procesados, distribuidos y comercializados a través de las fronteras por

entidades privadas. Esto significa que corresponde al sector privado una función importante en la garantía y el mejoramiento de la salud alimentaria. Al mismo tiempo, las empresas privadas pueden afectar negativamente el ejercicio del derecho de las personas a la alimentación. Por ejemplo, si las grandes empresas gozan de una ventaja desproporcionada en la competencia por la tierra, los recursos o el acceso al mercado, esto puede marginar a los productores y vendedores de alimentos en pequeña escala y, como resultado, menoscabar su seguridad alimentaria. Al vender alimentos inseguros o al comercializar alimentos con información engañosa las empresas productoras de alimentos pueden menoscabar el acceso de las personas a la alimentación adecuada.

Las actividades comerciales que pueden tener un efecto sobre el ejercicio del derecho de las personas a la alimentación no están limitadas solamente a las empresas productoras de alimentos y la agroindustria. Por una parte, al respetar las normas laborales aplicables en el país, como los salarios mínimos, las empresas dan empleo que permite que los trabajadores se alimenten ellos y sus familias. Por otra parte, diversos tipos de empresas, incluidas las industrias extractivas o pesadas, pueden menoscabar los medios de las personas para obtener alimentos al contaminar las fuentes de tierra y agua o al desalojar a comunidades agrícolas, pesqueras o nómades de sus tierras y de su agua sin garantías de ningún tipo. La especulación descontrolada en alimentos y recursos productivos necesarios para la producción de alimentos puede provocar el aumento del precio de los alimentos.

En derecho internacional los Estados tienen la obligación de proteger a las personas que viven bajo su jurisdicción contra los abusos de derechos humanos de los actores no estatales, incluidos los abusos de las empresas. Si bien los tratados internacionales no se refieren directamente a las obligaciones del sector privado en materia de derechos humanos, se reconoce cada vez más, incluso en el Consejo de Derechos Humanos⁴⁵ y en los instrumentos regionales e internacionales no vinculantes, que las empresas mismas tienen una responsabilidad respecto de los derechos humanos, incluido el derecho a la alimentación. Esto significa que las empresas y otros actores no estatales no deben obstaculizar el ejercicio de los derechos humanos y que es necesario que las víctimas cuenten con recursos efectivos en caso de sufrir daños⁴⁶. El primer Relator Especial sobre el derecho a la alimentación recomendó que las empresas transnacionales respetaran por lo menos el derecho a la alimentación en todas sus actividades y evitaran la complicidad en violaciones del derecho a la alimentación cometidas por otros⁴⁷.

IV. ¿CÓMO SE PUEDE APLICAR EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN?

Las formas más apropiadas de poner en práctica el ejercicio del derecho a la alimentación adecuada variarán de un país a otro y todo Estado tendrá un margen de discreción al escoger sus propios criterios. No obstante, cada Estado que se ha comprometido a hacer realidad el derecho a la alimentación debe adoptar medidas inmediatas para hacer realidad el derecho a la alimentación de todos lo antes posible. A continuación figuran algunas medidas fundamentales que pueden adoptar los Estados. Se puede hallar mayor orientación, por ejemplo, en la Observación general Nº 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sobre el derecho a la alimentación adecuada, y en las Directrices del derecho a la alimentación, de la FAO.

Caja de herramientas metodológicas

La FAO ha desarrollado una serie de herramientas prácticas para apoyar la aplicación de las Directrices del derecho a la alimentación en el plano nacional:

1. Guías sobre la legislación en pro del derecho a la alimentación;
2. Métodos para supervisar el derecho humano a la alimentación adecuada (volúmenes I y II);
3. Guía para hacer una evaluación del derecho a la alimentación;
4. Una sinopsis del programa del derecho a la alimentación;
5. Trabajo presupuestario para hacer progresar el derecho a la alimentación.

Se puede hallar la caja de herramientas en www.fao.org/righttofood.

A. Aplicación en el plano nacional

Estrategia nacional

El ejercicio del derecho a la alimentación adecuada requerirá la adopción de una estrategia nacional para garantizar la seguridad alimentaria y la nutrición de todos sobre la base de los principios de derechos humanos que definen los objetivos y la formulación de políticas y los hitos correspondientes. Estos son algunos criterios que una estrategia de este tipo debe reunir⁴⁸:

-
- a) Su formulación y aplicación deben ajustarse a principios de derechos humanos, como la responsabilidad, la transparencia y la participación.
 - b) Debe basarse en la determinación sistemática de medidas y actividades políticas derivadas del contenido normativo del derecho a una alimentación adecuada y en relación con las correspondientes obligaciones del Estado.
 - c) Debe prestar especial atención a prevenir y a eliminar la discriminación en cuanto al acceso a los alimentos, los recursos alimenticios y las necesidades de los grupos marginados de la población. Esto requiere un análisis sistemático de los datos desagregados sobre la inseguridad alimentaria, la vulnerabilidad y el estado de la nutrición de los diferentes grupos de la sociedad.
 - d) Debe referirse a todos los aspectos del sistema alimentario, incluidas la producción, la elaboración, la distribución, la comercialización y el consumo, así como a otras esferas pertinentes, como la salud, el agua y el saneamiento, la educación, el empleo, la seguridad social y el acceso a la información.
 - e) Debe determinar claramente las responsabilidades y el marco temporal de aplicación de las medidas necesarias.
 - f) Debe definir los mecanismos institucionales, incluida la coordinación entre los ministerios y las autoridades regionales y locales.
 - g) Debe identificar los recursos disponibles para cumplir los objetivos y la manera de aprovecharlos más eficaz en función de los costos, incluso en épocas de severas restricciones de recursos.
 - h) Debe determinar las medidas para garantizar que las actividades de los actores no estatales sean conformes con el derecho a la alimentación.

Marco jurídico

El marco jurídico e institucional nacional es decisivo para el ejercicio del derecho a la alimentación. Muchos países han incluido el derecho a la alimentación en sus constituciones, ya sea especialmente o como parte de las disposiciones sobre el derecho a un nivel adecuado de vida⁴⁹. Varios países están preparando una ley marco sobre el derecho a la alimentación. Esto es útil para detallar una disposición constitucional, aclarar los derechos y las obligaciones, así como abundar en las funciones y la coordinación institucionales para hacer efectivo el derecho a la alimentación. Puede prever además recursos respecto de los casos de violaciones del derecho a

la alimentación y reforzar los mandatos de las instituciones nacionales de derechos humanos. El marco jurídico de la coordinación institucional es particularmente importante en cuanto al derecho a la alimentación, a cuyo respecto las responsabilidades típicamente exceden del mandato de todos los ministerios sectoriales. La legislación sectorial también es importante porque regula el entorno económico en que las personas pueden o no estar en condiciones de alimentarse con dignidad, lo adecuado de los alimentos comercializados y vendidos, la forma en que los mercados funcionan, el acceso a los recursos naturales, y las condiciones del apoyo del Estado. Debe revisarse de manera de garantizar que nada obstaculice la capacidad de las personas para alimentarse a sí mismas ni su derecho a la asistencia social⁵⁰.

Instituciones

Puede ser necesario además reformar y mejorar las instituciones públicas pertinentes al ejercicio efectivo del derecho a la alimentación adecuada. Los Estados deben asegurarse de que los mecanismos intersectoriales coordinados necesarios para la aplicación, la supervisión y la evaluación concertadas de las políticas, los planes y los programas estén vigentes. Algunos Estados han establecido una institución especial para supervisar y coordinar el ejercicio en la práctica del derecho a la alimentación o la seguridad alimentaria y la nutrición. Esos mecanismos e instituciones deben prever la participación plena y transparente de todos sus interesados, en particular de los representantes de los grupos más afectados por la inseguridad alimentaria.

Guatemala: marco jurídico e institucional

En 2005 Guatemala promulgó una ley en cuya virtud se creaba un sistema de seguridad alimentaria y nutricional —*Ley del sistema nacional de seguridad alimentaria y nutricional*— que reconocía «el derecho de toda persona a tener acceso físico, económico y social, oportuna y permanentemente, a una alimentación adecuada en cantidad y calidad, de conformidad con la pertinencia cultural, preferiblemente de origen nacional, así como a su adecuado aprovechamiento biológico, para mantener una vida saludable y activa» (art. 1). La ley crea además el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, encargado de poner en práctica el sistema nacional de seguridad alimentaria y nutricional, con participación de representantes del Gobierno, la sociedad civil y los asociados de la cooperación internacional. La ley confiere mandato además al defensor de los derechos humanos para que supervise el cumplimiento por el Gobierno de sus obligaciones de respetar, proteger y hacer cumplir el derecho a la alimentación.

Las instituciones nacionales de derechos humanos, como las comisiones nacionales de derechos humanos y los defensores de derechos humanos, también pueden tener el mandato de promover y proteger la realización del derecho a la alimentación. Entre sus funciones se incluyen la supervisión del ejercicio efectivo de los derechos humanos, el asesoramiento del gobierno y las recomendaciones normativas o de cambios legislativos, la tramitación de denuncias, la realización de investigaciones, la garantía de la ratificación y aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos, y la capacitación y la educación pública⁵¹.

Supervisión

La supervisión es una parte esencial del esfuerzo para hacer realidad el ejercicio del derecho a la alimentación. Durante la aplicación de las estrategias nacionales sobre el derecho a la alimentación, el proceso de supervisión permite a los gobiernos y a otros interesados evaluar los efectos de las medidas legislativas, políticas y programáticas sobre el ejercicio del derecho a la alimentación, seguir y evaluar los logros en la realización progresiva del derecho, identificar los problemas y obstáculos que la afectan, y facilitar las medidas correctivas.

Con el fin de supervisar la aplicación en la práctica del derecho a la alimentación, los Estados deben fijar hitos verificables que se han de lograr en los plazos corto, mediano y largo, y preparar un conjunto de indicadores. Además, a fin de aumentar al máximo su eficacia, es necesario que el proceso de supervisión se base en los principios de derechos humanos. Por ejemplo, la recolección de información, la gestión, el análisis, la interpretación y la difusión deben ser transparentes y hacerse con la participación de muy diversos interesados, en particular los grupos y personas más afectados por la inseguridad alimentaria y los más marginados⁵².

El marco de indicadores del ACNUDH respecto del derecho a la alimentación

Se necesitan indicadores cualitativos y cuantitativos para promover y vigilar la realización en la práctica de los derechos humanos. Concretamente, se necesitan indicadores para evaluar la realización gradual de los derechos económicos, sociales y culturales mencionados en el artículo 2 1) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Los indicadores apropiados ayudan a medir el progreso en todo el país y hacer evaluaciones de derechos humanos más transparentes y objetivas. El ACNUDH ha desarrollado un marco conceptual y metodológico de los indicadores de derechos humanos, incluido el derecho a la alimentación, y

ha preparado listas de indicadores ilustrativos que se han validado a través de consultas con muy diversos expertos, como miembros de mecanismos de supervisión internacional de los derechos humanos, las instituciones nacionales de derechos humanos, los organismos de las Naciones Unidas, los organismos estadísticos y las ONG.

El objetivo es traducir las normas universales de derechos humanos en indicadores contextualmente pertinentes y factibles en el plano de los países. En suma, el marco traduce los derechos humanos, como se han articulado en los tratados internacionales básicos de derechos humanos y en otros instrumentos, en unos pocos atributos característicos y un conjunto de indicadores *estructurales*, *de proceso* y *de resultados*. Respecto de un derecho humano concreto los indicadores determinados deben traer al primer plano una evaluación de las medidas adoptadas por un Estado para cumplir sus obligaciones, desde el compromiso y la aceptación de las normas internacionales de derechos humanos (indicadores *estructurales*) hasta sus esfuerzos, como principal obligado, por cumplir las obligaciones que derivan de las normas (*indicadores de proceso*) y luego de los efectos de esos esfuerzos respecto de los titulares de los derechos (*indicadores de resultados*).

Respecto del derecho a la alimentación se ha preparado una lista de indicadores con arreglo a los cinco atributos identificados, a saber, nutrición, seguridad alimentaria, protección de los consumidores, disponibilidad de alimentos y accesibilidad de los alimentos. Por ejemplo, en el atributo «nutrición» la lista de indicadores incluye la adopción de una política nacional de normas de adecuación de la nutrición (*estructurales*), la proporción de los grupos pertinentes de la población abarcados en los programas públicos de suplemento de la nutrición (*de proceso*) y la prevalencia de los niños menores de 5 años de edad con peso y crecimiento insuficientes (*de resultados*). El marco y las listas de indicadores constituyen un instrumento de los interesados nacionales en los derechos humanos para desarrollar sus propios conjuntos pertinentes de indicadores.

Fuente: “Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos” (HRI/MC/2008/3).

Se pueden adoptar diversas medidas para supervisar el ejercicio del derecho a la alimentación. Las revisiones de la política, los presupuestos o el gasto público y los mecanismos públicos de supervisión (por ejemplo, la inspección de la seguridad de los alimentos, las encuestas de situación nutricional y la inscripción de tierras) son mecanismos administrativos importantes con tal objeto. Las evaluaciones de diverso tipo, como las evaluaciones de los efectos, constituyen una manera de que los dirigentes políticos prevean los efectos probables de una política proyectada sobre el ejercicio del derecho a la alimentación y posteriormente para revisar su efecto real. Además de la autosupervisión del gobierno, la supervisión realizada por las instituciones nacionales de derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil contribuye también a velar por la responsabilidad del gobierno respecto del ejercicio del derecho a la alimentación, incluida la supervisión de violaciones individuales.

Brasil: Relator Nacional sobre los derechos humanos a la alimentación, el agua y las tierras rurales

El Gobierno del Brasil, junto con una plataforma brasileña de la sociedad civil y organismos de las Naciones Unidas, designó a seis relatores nacionales para vigilar el ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales en el país. Este sistema se inspiró en el sistema de relatores especiales de las Naciones Unidas. El Relator Nacional sobre los derechos humanos a la alimentación, el agua y las tierras rurales es uno de ellos. El Relator recibe denuncias de violaciones del derecho a la alimentación de personas y grupos, realiza visitas sobre el terreno para investigar las violaciones, organiza reuniones y prepara informes acerca de la situación del derecho a la alimentación en el Brasil. El Relator presenta sus conclusiones al Gobierno y recomienda medidas concretas para subsanar las violaciones.

El Relator Nacional sobre los derechos humanos a la alimentación, el agua y las tierras rurales no corresponde a la categoría de instituciones nacionales de derechos humanos, tal como se ha definido en los Principios de París. No obstante, es un ejemplo singular de un intento por establecer un mecanismo encargado de hacer efectiva la responsabilidad de proteger y promover el derecho a la alimentación.

*Fuente: F. L. S. Valente y N. Beghin, *Realization of the Human Right to Adequate Food and the Brazilian Experience: Inputs for Replicability* (Roma, FAO, 2006).*

Recursos

Toda persona o grupo víctima de una violación del derecho a la alimentación adecuada debe tener acceso a recursos judiciales efectivos u otros recursos pertinentes. Todas las víctimas de ese tipo de violaciones tienen derecho a una reparación adecuada que puede asumir la forma de restitución, compensación, satisfacción y garantías de que no se repetirán. Entre los mecanismos de recursos se pueden incluir los tribunales, tribunales administrativos, mecanismos de denuncia por conducto de procedimientos administrativos, y mecanismos de denuncia puestos a disposición de las víctimas por las instituciones nacionales de derechos humanos.

En la mayoría de los países los tribunales, incluidas las cortes supremas y las cortes constitucionales, salvaguardan los derechos humanos y ofrecen recursos con respecto a las violaciones. Los tribunales internos conocen cada vez de más casos relacionados con el derecho a la alimentación. Los procedimientos judiciales pueden no ser la manera más fácil de buscar una solución, porque pueden consumir mucho tiempo, ser costosos y de difícil acceso para las personas (por ejemplo, al requerir un alto nivel de conocimientos jurídicos y fijar criterios estrictos de elegibilidad para la presentación de las causas). No obstante, el poder judicial suele ser el garante último de los derechos humanos de un país, incluido el derecho a la alimentación, y desempeña un papel fundamental en su protección.

Ejemplos de jurisprudencia nacional sobre el derecho a la alimentación

Cada vez más personas y grupos de personas denuncian violaciones del derecho a la alimentación. A continuación figuran algunos ejemplos de esos litigios:

- En la India la ONG People's Union for Civil Liberties presentó una denuncia a la Corte Suprema en que sostenía que habían tenido lugar muertes por hambre en zonas rurales afectadas por la sequía en tanto que los graneros públicos estaban rebosantes de alimentos. La Corte reconoció que la prevención del hambre y de las muertes por hambre era una de las responsabilidades principales del Gobierno, por lo que no tomar medidas constituiría una violación del derecho a vivir con dignidad humana, así como de la obligación del Estado de aumentar el nivel de nutrición y el nivel de vida de su población con arreglo a la Constitución. Dictó una serie de órdenes provisionales dando instrucciones a los gobiernos central y estatal para aplicar varios planes existentes, como el Código de la Hambruna de 1962, para mejorar la situación.

-
- En Nepal, en respuesta a litigios de interés público, la Corte Suprema dictó un decreto provisional en 2008 en que daba instrucciones al Gobierno para suministrar alimentos inmediatamente a 32 distritos severamente afectados por la escasez de alimentos. La Corte observó que la Constitución garantizaba el derecho a la alimentación como un derecho fundamental y que el Gobierno debía garantizar que hubiera oferta de alimentos adecuados para todos.
 - En Sudáfrica un grupo de personas y de organizaciones que representaban a 5.000 pescadores artesanales presentó una demanda en que sostenía que el Gobierno no les había dado acceso justo a derechos pesqueros, lo que había dado como resultado la violación de algunos derechos socioeconómicos básicos, muy principalmente el derecho a la alimentación. En 2008 el Tribunal Superior dictó una orden en el sentido de que el marco normativo elaborado por el Gobierno acerca de la asignación de derechos de pesca debía dar cabida a los derechos socioeconómicos de los pescadores artesanales y velar por el acceso equitativo a los recursos marinos sobre la base de las obligaciones jurídicas internacionales y nacionales de Sudáfrica. La Constitución de Sudáfrica reconoce el derecho a la alimentación suficiente.

Otros mecanismos de recursos podrían constituir soluciones menos costosas, más expeditas, más simples y más accesibles que las actuaciones judiciales formales.

Cuando la causa de una violación del derecho a la alimentación está constituida por decisiones, medidas y omisiones administrativas la reparación podría darse por medio de procedimientos de revisión administrativa. Por ejemplo, si una persona tiene derecho a ciertos beneficios en virtud de un programa de seguridad alimentaria o nutricional pero esos beneficios no se otorgan o se hace de manera que no se ajusta a los criterios establecidos (por ejemplo, cantidad o calidad de los alimentos u otros beneficios distribuidos), la persona puede presentar una denuncia ante un mecanismo de revisión administrativa. En muchos sistemas nacionales los procedimientos de revisión administrativa deben estar agotados antes de que se pueda recurrir a las actuaciones judiciales.

Cuando las instituciones nacionales de derechos humanos tienen competencia para aceptar denuncias individuales pueden desempeñar un papel importante en la investigación de supuestas violaciones y en facilitar que se les ponga remedio. Si bien sus recomendaciones no suelen tener una vinculación jurídica, esas instituciones frecuentemente tienen mandato para dar seguimiento a sus recomendaciones, por ejemplo,

exigiendo a las autoridades competentes que suministren información en cuanto a si se aceptó la recomendación y las medidas correctivas que se adoptaron. Las instituciones pueden sugerir además remedios respecto no solo de las circunstancias de una causa que tienen ante sí, sino además respecto de cuestiones sistemáticas más generales que afectan el derecho a la alimentación. Algunas instituciones nacionales de derechos humanos pueden litigar ante los tribunales sobre la base de denuncias individuales que hayan recibido.

B. Supervisión y responsabilidad regional e internacional

Si bien la aplicación en el plano nacional del derecho a la alimentación es la más importante hay mecanismos regionales e internacionales de responsabilidad complementarios de los mecanismos nacionales.

Mecanismos regionales de derechos humanos

Los mecanismos que supervisan la aplicación de los tratados regionales de derechos humanos, como la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, desempeñan un papel importante en la protección del derecho a la alimentación. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, otro órgano regional de supervisión de los derechos humanos, ha reconocido la violación del derecho a la alimentación mediante la interpretación de otros derechos pertinentes, como el derecho a la vida, y ha previsto formas de remediar esas violaciones.

Ejemplos de mecanismos regionales de derechos humanos que protegen el derecho a la alimentación

- En 2001 la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos llegó a la conclusión de que Nigeria no había cumplido su obligación de respetar y proteger el derecho a la alimentación del pueblo ogoni al no impedir la destrucción y contaminación de fuentes de alimentos por las empresas petroleras y por las fuerzas militares y de seguridad. La Comisión declaró que la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos y el derecho internacional obligaban a Nigeria a proteger y mejorar las fuentes existentes de alimentos y a velar por el acceso de todos los ciudadanos a la alimentación adecuada. La Comisión ordenó que el Gobierno cesara sus ataques contra el pueblo ogoni, investigara y enjuiciara a los responsables de los ataques, diera compensación adecuada a las víctimas, evaluara los efectos ambientales y sociales de todo futuro proyecto relativo al petróleo, y velara por que las comunidades que probablemente resultarían afectadas por las actividades petroleras tuvieran acceso a la información y a los procesos de adopción de decisiones.

- En 2006 la Corte Interamericana de Derechos Humanos decidió que el Gobierno del Paraguay había violado el derecho a la vida de miembros de la comunidad indígena sawhoyamaya al dejar de asegurar su acceso a sus tierras ancestrales, que les suministraban los recursos naturales directamente relacionados con su capacidad de supervivencia y la preservación de su modo de vida. Se reconoció que la denegación del acceso a la tierra y a los medios tradicionales de subsistencia había empujado a la comunidad a la extrema pobreza, incluida la privación del acceso a una cantidad mínima de alimentos, con lo que se amenazaba el derecho a la vida de sus miembros. La Corte ordenó al Paraguay que adoptara las medidas necesarias, dentro del plazo de tres años, para garantizar a los miembros de la comunidad la tenencia de sus tierras tradicionales o, si ello resultara imposible, que les entregara otras tierras. La Corte ordenó además que, mientras la comunidad no tuviera tierras, el Estado adoptara medidas para entregar servicios básicos a sus miembros, incluidas cantidades suficientes de alimentos de buena calidad.

Órganos de tratados de las Naciones Unidas

Los tratados básicos de derechos humanos de las Naciones Unidas han establecido comités compuestos de expertos independientes para supervisar la aplicación de los tratados por los Estados que los han ratificado. Se suele mencionar a esos comités como *órganos de tratados*.

Órganos de tratados de las Naciones Unidas que se han referido al derecho a la alimentación

- El **Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**, que supervisa el **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**;
- El **Comité de Derechos Humanos**, que supervisa el **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**;
- El **Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial**, que supervisa la **Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial**;
- El **Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer**, que supervisa la **Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer**;

-
- El **Comité de los Derechos del Niño**, que supervisa la **Convención sobre los Derechos del Niño**;
 - El **Comité contra la Tortura**, que supervisa la **Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes**.

Los órganos de tratados examinan periódicamente informes presentados por los Estados que han ratificado los tratados correspondientes, junto con informes paralelos presentados por ONG, organizaciones internacionales y otras fuentes, y entablan diálogos públicos con los representantes del Estado parte a fin de mejorar el cumplimiento por los Estados de las obligaciones que derivan de los tratados. Al terminar esos exámenes los órganos de tratados formulan *observaciones finales*, en que se reconocen los progresos hechos por los Estados partes, se determinan los problemas que enfrentan y se formulan recomendaciones para el siguiente período de presentación de informes.

Además, la mayoría de los órganos de tratados puede recibir denuncias de personas o grupos y formular recomendaciones a los Estados interesados. Con respecto al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que no contó con un mecanismo de denuncias individuales durante largo tiempo, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el Protocolo Facultativo del Pacto en diciembre de 2008. Una vez vigente ese Protocolo Facultativo constituirá otro medio para que las personas presenten denuncias en relación con el derecho a la alimentación de conformidad con el Pacto. Otros órganos de tratados pueden aceptar también denuncias individuales en relación con el derecho a la alimentación en cuanto corresponda al ámbito del tratado correspondiente, como el derecho a la vida y el derecho a la protección de tratos crueles o inhumanos con arreglo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes o los derechos de la mujer a la nutrición con arreglo a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer⁵³.

Además, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el Comité contra la Tortura, el Comité de los derechos de las personas con discapacidad y, cuando el Protocolo Facultativo entre en vigor, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales podrán, por iniciativa propia, iniciar investigaciones si han recibido información fidedigna con indicaciones fundamentadas de violaciones graves, groseras o sistemáticas de los tratados pertinentes. Solo se podrán iniciar investigaciones si los Estados han aceptado la competencia del comité pertinente para hacer esas investigaciones.

Finalmente, cada órgano de tratado formula *observaciones generales* o *recomendaciones generales*⁵⁴ en que se articulan los derechos y obligaciones previstos en el tratado que supervisa. En esas observaciones generales los órganos de tratado dan además orientación respecto de la forma de aplicar en la práctica cada derecho o aclaran la forma en que ciertos derechos son pertinentes a algunos temas o algunos grupos. La observación general fundamental con respecto al derecho a la alimentación es la Observación general N° 12 (1999) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sobre el derecho a la alimentación adecuada.

Véase mayor información acerca de las funciones de los órganos de supervisión de tratados, por ejemplo, en ACNUDH, Folleto informativo N° 30, *El sistema de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas: Introducción a los tratados de derechos humanos básicos y los órganos creados en virtud de tratados*.

El Relator Especial sobre el derecho a la alimentación

Los “procedimientos especiales” son los mecanismos establecidos inicialmente por la Comisión de Derechos Humanos a los que confirió un mandato, de los cuales se hizo cargo posteriormente el Consejo de Derechos Humanos, para referirse a asuntos de interés en todas partes del mundo. Aunque los mandatos conferidos a los mecanismos de procedimientos especiales difieren, suelen supervisar, examinar e informar públicamente acerca de la situación de los derechos humanos en determinados países o respecto de temas importantes de derechos humanos a escala mundial⁵⁵.

En 2000 la Comisión de Derechos Humanos designó un Relator Especial sobre el derecho a la alimentación. El primer Relator Especial sobre el derecho a la alimentación completó su mandato en 2008, y un segundo titular se ha hecho cargo ahora del mandato.

El mandato del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación

- a) Promover la plena realización del derecho a la alimentación y la adopción de medidas a nivel nacional, regional e internacional para la realización del derecho de toda persona a una alimentación apropiada y el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre, a fin de que pueda desarrollar y mantener plenamente su capacidad física y mental;
- b) Examinar los medios apropiados para superar los actuales obstáculos, así como los que puedan presentarse, a la realización del derecho a la alimentación;

c) Seguir incorporando una perspectiva de género y teniendo en cuenta el factor edad en el cumplimiento del mandato, habida cuenta de que las mujeres y los niños se ven desproporcionadamente afectados por el hambre, la inseguridad alimentaria y la pobreza;

d) Presentar propuestas que puedan contribuir a la realización del Objetivo de Desarrollo del Milenio N° 1*, que consiste en reducir a la mitad y para el año 2015 el número de personas que padecen hambre, así como en la realización del derecho a la alimentación, en particular teniendo en cuenta el papel de la asistencia y la cooperación internacionales en la consolidación de las medidas nacionales para aplicar políticas de seguridad alimentaria que sean sostenibles;

e) Presentar recomendaciones sobre posibles medidas destinadas a lograr progresivamente la plena realización del derecho a la alimentación, en particular medidas para promover las condiciones que permitan que ninguna persona padezca hambre y que, tan pronto como sea posible, toda persona pueda disfrutar plenamente del derecho a la alimentación, teniendo en cuenta las enseñanzas obtenidas en la aplicación de los planes nacionales de lucha contra el hambre;

f) Trabajar en estrecha cooperación con todos los Estados, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y otros actores pertinentes que representen el conjunto más amplio posible de intereses y experiencias, dentro de sus respectivos mandatos, a fin de tener plenamente en cuenta la necesidad de promover la realización efectiva del derecho de toda persona a la alimentación, en particular en las negociaciones en curso en distintos ámbitos;

g) Seguir participando en las conferencias y reuniones internacionales pertinentes, y aportando contribuciones a ellas, con miras a promover la realización del derecho a la alimentación.

* El Objetivo de Desarrollo del Milenio N° 1 consiste en erradicar la pobreza extrema y el hambre.

Los principales *métodos de trabajo* del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación son:

- La *presentación de informes anuales* sobre el derecho a la alimentación al Consejo de Derechos Humanos y la Asamblea General de las Naciones Unidas. En esos informes anuales el Relator Especial suele examinar las consecuencias del derecho a la alimentación respecto de temas o grupos determinados. Además, ocasional-

mente se confiere mandato al Relator Especial para presentar informes temáticos. Por ejemplo, en 2008 el segundo Relator Especial presentó al Consejo de Derechos Humanos un informe temático sobre la crisis alimentaria mundial.

- *Misiones* para examinar el derecho a la alimentación en un país y proponer recomendaciones a fin de mejorar la situación. Esas visitas normalmente incluyen reuniones con representantes del gobierno, representantes de la sociedad civil, organizaciones internacionales y misiones diplomáticas en el país. Los informes consiguientes se presentan al Consejo de Derechos Humanos.
- *Comunicaciones* con los gobiernos acerca de supuestas violaciones del derecho a la alimentación enviadas al Relator Especial por personas o grupos. Esas comunicaciones pueden tener diversas formas, incluidos *llamamientos urgentes* y *cartas de denuncia*.

El Relator Especial sobre el derecho a la alimentación se ocupa además en los informes anuales de diversas cuestiones especiales, incluso, hasta ahora, la posibilidad de recurrir a los tribunales para hacer valer el derecho a la alimentación, la importancia de la protección del derecho a la alimentación en tiempos de conflicto armado y en una era de globalización, los vínculos entre el derecho a la alimentación y la liberalización del comercio, las consecuencias del derecho a la alimentación para la ayuda alimentaria, la importancia de la soberanía alimentaria y la reforma agraria, y los vínculos entre el derecho a la alimentación y el acceso al agua. Recientemente el Relator Especial ha dado orientación y ha examinado las respuestas a la crisis mundial de la seguridad alimentaria. El Relator Especial presta especial atención además al derecho a la alimentación de los grupos más marginados, incluidos los niños, las mujeres y los pueblos indígenas. El Relator Especial trabaja en estrecha colaboración con gobiernos, organismos de las Naciones Unidas, ONG y otras organizaciones de la sociedad civil.

Entre 2000 y 2007 el primer Relator Especial visitó Bangladesh, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Cuba, Etiopía, Guatemala, el Líbano, Mongolia, el Níger y el territorio palestino ocupado. En 2008 su sucesor visitó la Organización Mundial del Comercio y en 2009 visitó Benin, el Brasil, Guatemala y Nicaragua. En sus informes sobre las misiones el Relator Especial formula recomendaciones a los países para ayudarlos a hacer efectivo el derecho a la alimentación de su población.

¿Cómo presentar una denuncia al Relator Especial sobre el derecho a la alimentación?

Personas o grupos afectados por violaciones del derecho a la alimentación pueden presentar una denuncia al Relator Especial mediante:

Correo electrónico: urgent-action@ohchr.org

Fax: +41 (0)22 917 90 06

o por correo:

OHCHR-UNOG

8-14 Avenue de la Paix

CH-1211 Geneva 10

Suiza

Véanse directrices más detalladas en: www.ohchr.org.

Adicionalmente otros varios titulares de mandatos de procedimientos especiales han hecho conocer sus preocupaciones con respecto al derecho a la alimentación, incluidos los relatores especiales sobre la vivienda adecuada, la salud, los migrantes, los pueblos indígenas y los derechos humanos y la lucha contra el terrorismo, así como el Experto independiente sobre los efectos de la deuda externa y el Representante del Secretario General sobre las personas internamente desplazadas. Los relatores especiales sobre las situaciones de derechos humanos en algunos países han expresado además preocupaciones conexas.

Se puede hallar mayor información sobre el papel de los relatores especiales en el Folleto informativo N° 27 del ACNUDH.

Examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos⁵⁶

En 2006 la Asamblea General decidió que el Consejo de Derechos Humanos hiciera un examen periódico universal del cumplimiento por cada uno de los Estados Miembros de las Naciones Unidas de sus obligaciones y compromisos de derechos humanos⁵⁷. Se examina cada país cada cuatro años. Las cuestiones relativas al derecho a la alimentación se han tratado en la documentación de antecedentes, incluida información preparada por el Estado interesado, que puede asumir la forma de un informe nacional, y los informes preparados por el ACNUDH, una recopilación de información de las Naciones Unidas y un resumen de las aportaciones de los interesados. El examen periódico universal tiene lugar en un Grupo de Trabajo del Consejo de Derechos Humanos mediante un diálogo interactivo público entre los Estados Miembros de las Naciones Unidas.

En los exámenes de 80 Estados hechos durante los primeros cinco períodos de sesiones de ese Grupo de Trabajo en 2008 y 2009 se ha incluido información relativa al mejoramiento de la distribución de alimentos con miras a lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio y a intensificar los esfuerzos por garantizar el derecho a la alimentación⁵⁸.

El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, de la FAO

El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial tiene como anfitrión a la FAO y funciona como el foro del sistema de las Naciones Unidas para examinar y dar seguimiento a las normas relativas a la seguridad alimentaria mundial, incluida la producción de alimentos y el acceso físico y económico a los alimentos. El Comité da seguimiento a las cumbres mundiales sobre los alimentos y recibe informes nacionales sobre la marcha de los trabajos respecto de los compromisos contraídos en el Plan de Acción aprobado en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, que contiene un objetivo específico respecto de la realización progresiva del derecho a la alimentación (objetivo 7.4). El Comité supervisa además las negociaciones de las Directrices del derecho a la alimentación, y los Estados miembros pueden informar además acerca de su aplicación y su experiencia al respecto en los procedimientos existentes del Comité. En el momento de prepararse el presente informe se encuentran en marcha negociaciones acerca de su reforma para reforzarlo como foro global para la seguridad alimentaria mundial.

NOTAS

- ¹ FAO, *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2009, Crisis económicas: repercusiones y enseñanzas extraídas* (Roma, 2009), Mensajes principales y pág. 11.
- ² Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, *Halving Hunger: It Can Be Done* (United Nations publication, Sales No. 05.III.B.5), págs. 2 a 4.
- ³ Para facilitar la lectura y evitar un exceso de tecnicismo el presente folleto puede referirse a la interpretación de los contenidos de los derechos a la alimentación y las obligaciones respectivas de los Estados en general. No obstante, al examinar el derecho de los individuos y la obligación de los Estados en un contexto específico, puede ser necesario hacer un examen detenido en cuanto a los instrumentos y normas (internacionales, regionales y nacionales) pertinentes y la forma en que esos instrumentos definen el derecho a la alimentación aplicable al país.
- ⁴ Véase mayor información en ACNUDH, Folleto informativo N° 16 (Rev. 1): *El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*.
- ⁵ Véase mayor información en ACNUDH, Folleto informativo N° 27.
- ⁶ Muchas de estas y otras características importantes del derecho a la alimentación se aclaran en la Observación general N° 12 (1999) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sobre el derecho a la alimentación adecuada.
- ⁷ FAO, *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2001* (Roma, 2001).
- ⁸ FAO, Introducción al derecho a una alimentación adecuada (disponible en www.fao.org/righttofood/kc/dl_en.htm). El primer Relator Especial sobre el derecho a la alimentación presentó además el concepto emergente de soberanía alimentaria reivindicado por organizaciones de la sociedad civil (E/CN.4/2004/10, párrs. 24 a 34).
- ⁹ Por ejemplo, Constitución del Ecuador de 2008, la Ley orgánica de 2008 de la seguridad alimentaria y la soberanía alimentaria de Venezuela (República Bolivariana de) y la Constitución de Bolivia (Estado Plurinacional de) de 2007.
- ¹⁰ La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer reconoce el derecho a la nutrición de las mujeres durante el embarazo y la lactancia en el párrafo 2 del artículo 12, en el contexto de la protección de la maternidad.
- ¹¹ La Convención sobre los Derechos del Niño reconoce el derecho de los niños a la alimentación adecuada en los acápites c) y e) del párrafo 2 del

artículo 24, en el contexto del derecho a la salud, y en el párrafo 3 del artículo 27, en el contexto del derecho a un nivel adecuado de vida.

¹²La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad reconoce el derecho a la alimentación en el acápite f) del artículo 25, en el contexto del derecho a la salud, y en el acápite l) del artículo 28, en el contexto del derecho a un nivel adecuado de vida y a la protección social.

¹³El Protocolo de San Salvador reconoce el derecho a la alimentación en el artículo 12. Se refiere además a él en el artículo 17, en el contexto de la protección de las personas de edad.

¹⁴La Carta Africana sobre los Derechos y Bienestar del Niño reconoce el derecho de los niños a la nutrición en los acápites c), d) y h) del párrafo 2 del artículo 14, en el contexto del derecho a la salud y a los servicios de salud.

¹⁵El Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los Derechos de la Mujer en África reconoce el derecho a la alimentación en el artículo 15. Se refiere además a los derechos de las mujeres a la nutrición durante el embarazo y la lactancia en el acápite b) del párrafo 2 del artículo 14.

¹⁶*The Social and Economic Rights Action Center and the Center for Economic and Social Rights v. Nigeria*, comunicación N° 155/96, párr. 64.

¹⁷Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 6 (1982), sobre el derecho a la vida, párr. 5.

¹⁸CAT/C/CR/33/1, párr. 6 h).

¹⁹Véanse, por ejemplo, el Convenio III de Ginebra relativo al trato de los prisioneros de guerra (1949), arts. 20 y 26, y el Convenio IV de Ginebra relativo a la protección de los civiles en tiempo de guerra (1949), arts. 23, 36, 49, 55 y 89.

²⁰Véanse, por ejemplo, el Protocolo Adicional de los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, en relación con la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I), artículo 54, y el Protocolo Adicional de los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, en relación con la protección de las víctimas de los conflictos armados no internacionales (Protocolo II), art. 14.

²¹Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, artículo 8 2) b) xxv).

²²Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949* (Ginebra y Dordrecht, CICR y Martinus Nijhoff, 1987), párr. 2097.

²³Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, artículos 7 1) b) y 7 2) b). Puede hallarse más información en *The Right to Adequate Food in Emergencies*, FAO Legislative Study 77 (Roma, 2002).

-
- ²⁴Véase FAO, *Extracts from International and Regional Instruments and Declarations, and Other Authoritative Texts Addressing the Right to Food*, FAO Legislative Study 68 (Roma, 1999).
- ²⁵Véase FAO, "The Voluntary Guidelines: An Overview", The right to food: Putting it into practice briefs, disponible en: www.fao.org.
- ²⁶Véase FAO, *The Right to Food Guidelines: Information Papers and Case Studies* (Roma, 2006), págs. 103 a 106.
- ²⁷Por ejemplo, los sin casa (incluidos los niños de la calle), los huérfanos, las personas de edad, las comunidades nómades y de viajeros, las personas con discapacidad, las personas afectadas por enfermedad, incluido el VIH/SIDA, las víctimas de desastres naturales o provocados por el hombre, incluidos los conflictos y la guerra, las personas internamente desplazadas y los refugiados.
- ²⁸*Halving Hunger...*, págs. 3 y 4.
- ²⁹La tierra no solo se destina al cultivo sino que es también necesaria para el apacentamiento, la caza y la recolección. Para los pescadores sería también pertinente el acceso a los ríos, los lagos y el mar.
- ³⁰Véase A/60/350, párr. 24.
- ³¹Resolución 7/14 del Consejo de Derechos Humanos, párr. 4.
- ³²International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development, "Summary for decision makers of the Sub-Saharan Africa (SSA) report" (2008), pág. 5.
- ³³Véase E/CN.4/1997/47, párr. 124.
- ³⁴Véase E/CN.4/2002/83, párr. 74.
- ³⁵UNICEF, *Estado mundial de la infancia 2008: supervivencia infantil* (Nueva York, 2007), pág. 1.
- ³⁶El derecho consuetudinario es prueba de una práctica general de los Estados aceptado como derecho y seguido en tanto obligación jurídica.
- ³⁷En observaciones generales más recientes el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha sugerido que la obligación de cumplir contiene las obligaciones de *facilitar, promover y suministrar*.
- ³⁸Véase E/CN.4/2006/44, párrs. 28 a 38.
- ³⁹Por ejemplo, véanse el artículo 1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965) y el artículo 1 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979).
- ⁴⁰En su Observación general N° 20 (2009) el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aclaró que "otra condición", en relación con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, podría abarcar la siguiente lista no exhaustiva de factores: discapacidad,

edad, nacionalidad, situación conyugal y familiar, orientación sexual e identidad de género, estado de salud, lugar de residencia y situación económica y social.

⁴¹Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 12, párrs. 6 y 17.

⁴²Véase, por ejemplo, el informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación (A/HRC/10/5/Add.2).

⁴³Véanse, por ejemplo, las resoluciones 60/165 y 61/163 de la Asamblea General y las resoluciones 7/14 y 10/12 del Consejo de Derechos Humanos. Véase también la Observación general N° 12, párrs. 40 y 41, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

⁴⁴Véase, por ejemplo, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 12, párrs. 30 y 38.

⁴⁵Resolución 8/7 del Consejo de Derechos Humanos.

⁴⁶Informe del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, "Proteger, respetar y remediar: un marco para las actividades empresariales y los derechos humanos" (A/HRC/8/5).

⁴⁷A/59/385, párr. 24.

⁴⁸Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 12, párrs. 2 a 28.

⁴⁹*The Right to Food Guidelines: Information Papers...*, págs. 134 a 137.

⁵⁰Véase FAO, *Guide on Legislating for the Right to Food* (Roma, 2009).

⁵¹Véanse los Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales ("Principios de París"), resolución 48/134 de la Asamblea General.

⁵²Véase, por ejemplo, FAO, *Instrumentos para monitorear el derecho humano a la alimentación adecuada*, vol. I (Roma, 2008).

⁵³Entre los tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas que se refieren a cuestiones pertinentes al derecho a la alimentación, los siguientes cuentan con mecanismos de denuncia: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

⁵⁴El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer utilizan la expresión "recomendaciones generales"; otros órganos de tratados utilizan la expresión "observaciones generales".

⁵⁵Véanse más detalles en el Folleto informativo N° 27.

⁵⁶Toda la información relacionada con el examen periódico universal, incluidos el calendario de exámenes de los 192 Estados Miembros de las Naciones Unidas entre 2008 y 2011 y los plazos y directrices técnicas para la presentación por los interesados, se puede hallar en: www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR. Se pueden hallar los archivos de las actuaciones en: www.un.org/webcast/unhrc/index.asp.

⁵⁷Resolución 60/251 de la Asamblea General.

⁵⁸Véanse A/HRC/8/34, párr. 64.19; A/HRC/8/39, párr. 56.28; A/HRC/10/76, párr. 100.34, y A/HRC/8/27, párr. 83.13.

ANEXO

Para mayor información

FAO, curso de aprendizaje electrónico sobre el derecho a la alimentación titulado “A Primer to the Right to Adequate Food” (Introducción al derecho a una alimentación adecuada), que se puede hallar en www.fao.org/righttofood/kc/dl_en.htm.

Disponible también en CD-ROM.

Algunos instrumentos y documentos relacionados con el derecho a la alimentación

Constituciones nacionales

FAO, Mapa derecho a la alimentación, que se puede hallar en: www.fao.org/righttofood/kc/maps/Map1_en.htm.

Mapa interactivo de países que consagran el derecho a la alimentación en sus constituciones.

FAO, *Las directrices sobre el derecho a la alimentación: documentos informativos y estudios de casos*, capítulo 6, anexo II (Roma, 2006)

Instrumentos internacionales (sinopsis general)

FAO, *Extracts from international and regional instruments and declarations, and other authoritative texts addressing the right to food*, FAO Legislative study 68, 1999.

Tratados internacionales

Carta de las Naciones Unidas (1945)

Convenio de Ginebra (III) relativo al trato debido a los prisioneros de guerra (1949)

Convenio de Ginebra (IV) relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra (1949)

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965)

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) y su Protocolo Facultativo (2008)

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) y su Primer Protocolo Facultativo (1966)

Protocolo adicional de los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo I) (1977)

Protocolo adicional de los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II) (1977)

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979) y su Protocolo Facultativo (1999)

Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984) y su Protocolo Facultativo (2002)

Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) (1988)

Convención sobre los Derechos del Niño (1989)

Carta Africana sobre los Derechos y Bienestar del Niño (1990)

Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (1998)

Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los Derechos de la Mujer en África (2003)

Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2006) y su Protocolo Facultativo (2006)

Declaraciones y otras normas internacionales

Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)

Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad (resolución 46/91 de la Asamblea General, de 16 de diciembre de 1991)

Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (E/CN.4/1998/53/Add.2)

Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (2004)

Observaciones y recomendaciones generales de órganos de tratados

Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 6 (1982), sobre el derecho a la vida

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 5 (1994), sobre las personas con discapacidad

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 6 (1995), sobre los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de edad

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 12 (1999), sobre el derecho a la alimentación adecuada

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 15 (2002), sobre el derecho al agua

Comité de los Derechos del Niño, Observación general N° 3 (2003), sobre el VIH/SIDA y los derechos del niño

Comité de los Derechos del Niño, Observación general N° 6 (2005), sobre el trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen

Comité de los Derechos del Niño, Observación general N° 7 (2005), sobre la realización de los derechos del niño en la primera infancia

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 16 (2005), sobre la igualdad de derechos del hombre y la mujer al ejercicio de todos los derechos económicos, sociales y culturales

Comité de los Derechos del Niño, Observación general N° 9 (2006), sobre los derechos de los niños con discapacidad

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 19 (2007), sobre el derecho a la seguridad social

Documentos finales de conferencias internacionales

Declaración de Roma sobre la seguridad alimentaria en el mundo y Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación aprobado en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (1996)

Algunos sitios web

Órganos y organizaciones internacionales

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO): www.fao.org/righttofood

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: www.ohchr.org

Relator Especial sobre el derecho a la alimentación: www.ohchr.org

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF): www.unicef.org

Órganos de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas: www.ohchr.org

Programa Mundial de Alimentos (PMA): www.wfp.org

Organización Mundial de la Salud (OMS): www.who.int

Instrumentos en línea

Índice universal de derechos humanos: www.universalhumanrightsindex.org.

Una base de datos en línea de las observaciones y recomendaciones del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas. Se puede buscar por palabra clave, país, derecho y órgano.

ESCR-Net: Base de datos de jurisprudencia: www.escr-net.org/caselaw/

Una base de datos en línea de jurisprudencia relacionada con los derechos económicos, sociales y culturales, causas y otras decisiones.

FAO Biblioteca Virtual del derecho a la alimentación: www.fao.org/righttofood/kc/library_en.htm

Un depósito en línea de más de 600 documentos y publicaciones pertinentes al derecho a la alimentación. También está disponible en CD-ROM.

Folleto informativo sobre derechos humanos*

- Nº 2 (Rev.1) Carta Internacional de Derechos Humanos
- Nº 3 (Rev.1) Servicios de asesoramiento y de asistencia técnica en materia de derechos humanos
- Nº 4 (Rev.1) Lucha contra la tortura
- Nº 6 (Rev.3) Desapariciones forzadas o involuntarias
- Nº 7 (Rev.1) Procedimientos para presentar denuncias
- Nº 9 (Rev.1) Los derechos de los pueblos indígenas
- Nº 10 (Rev.1) Los derechos del niño
- Nº 11 (Rev.1) Ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias
- Nº 12 Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial
- Nº 13 El derecho humanitario internacional y los derechos humanos
- Nº 14 Formas contemporáneas de esclavitud
- Nº 15 (Rev.1) Derechos civiles y políticos: el Comité de Derechos Humanos
- Nº 16 (Rev.1) Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- Nº 17 Comité contra la Tortura
- Nº 18 (Rev.1) Los derechos de las minorías
- Nº 19 Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos
- Nº 20 Los derechos humanos y los refugiados
- Nº 21 (Rev.1) El derecho a una vivienda adecuada
- Nº 22 Discriminación contra la mujer: la Convención y el Comité
- Nº 23 Prácticas tradicionales perjudiciales para la salud de la mujer y el niño
- Nº 24 (Rev.1) Convención Internacional sobre los trabajadores migratorios y su Comité
- Nº 25 Los desalojos forzosos y los derechos humanos

*Los Folletos informativos Nos. 1, 5 y 8 han dejado de publicarse. Todos los folletos informativos pueden consultarse en línea en la dirección <http://www.ohchr.org>.

-
- Nº 26 El Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria
- Nº 27 Diecisiete preguntas frecuentes acerca de los Relatores Especiales de las Naciones Unidas
- Nº 28 Repercusión de las actividades de los mercenarios sobre el derecho de los pueblos a la libre determinación
- Nº 29 Los defensores de los derechos humanos: protección del derecho a defender los derechos humanos
- Nº 30 El sistema de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas – Introducción a los tratados fundamentales de derechos humanos y a los órganos creados en virtud de tratados
- Nº 31 El derecho a la salud
- Nº 32 Los Derechos Humanos, el Terrorismo y la Lucha contra el Terrorismo
- Nº 33 Preguntas Frecuentes sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- Nº 34 El derecho a una alimentación adecuada

La serie de *Folletos informativos sobre los derechos humanos* es una publicación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Ginebra. Tratan de algunas cuestiones de derechos humanos que están en curso de examen o que revisten especial interés.

La finalidad de los *Folletos informativos sobre los derechos humanos* es que cada vez más personas conozcan los derechos humanos fundamentales, la labor que realizan las Naciones Unidas para promoverlos y protegerlos y los mecanismos internacionales con que se cuenta para ayudar a hacerlos efectivos. Los *Folletos informativos sobre los derechos humanos* son gratuitos y se distribuyen en todo el mundo. Se recomienda su reproducción en idiomas distintos de los idiomas oficiales de las Naciones Unidas a condición de que no se modifique su texto, se informe al respecto a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Ginebra y se la mencione debidamente como fuente de la información.

Las peticiones de información deben dirigirse a:

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra
8-14, Avenue de la Paix
1211 Ginebra 10, Suiza
Oficina de Nueva York:
Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
United Nations
New York, NY 10017
Estados Unidos de América
