



Asamblea General

Distr. general
21 de julio de 2017
Español
Original: inglés

Septuagésimo segundo período de sesiones

Tema 73 b) del programa provisional*

**Promoción y protección de los derechos humanos:
cuestiones de derechos humanos, incluidos otros
medios de mejorar el goce efectivo de los derechos
humanos y las libertades fundamentales**

Derecho a la alimentación

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe provisional de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación, la Sra. Hilal Elver, presentado de conformidad con lo dispuesto en la resolución [70/154](#) de la Asamblea.

* [A/72/150](#).



Informe provisional de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación

Resumen

El presente informe, que es el primero de dos informes sucesivos, se centra en el derecho a la alimentación en situaciones de conflicto. En su informe, la Relatora Especial contextualiza la difícil situación de inseguridad alimentaria grave en varios de los países más afectados actualmente por conflictos internos e internacionales y examina la estructura normativa vigente en materia de derecho de los derechos humanos y derecho internacional humanitario. A pesar de la existencia de normas afianzadas que rigen estas dos esferas del derecho, el hambre y las hambrunas, en diversos entornos de combate, provocan bajas cuantiosas y sufrimiento generalizado entre la población civil. Uno de los objetivos principales de la Relatora Especial consiste en concienciar sobre la falta de aplicación de las normas y directrices existentes, el incumplimiento de los Estados y otros agentes políticos de las normas vigentes y la incapacidad de abordar comportamientos delictivos internacionales que tienen un efecto directo en el derecho a la alimentación.

Índice

	<i>Página</i>
I. Generalidades	4
A. Introducción	4
B. Definición de la hambruna	5
C. Los conflictos como causa de la hambruna.	5
D. Emergencias alimentarias actuales en zonas de conflicto	6
II. Repercusiones de los conflictos prolongados en el disfrute del derecho a la alimentación.	7
A. La disrupción del sector agrícola.	7
B. El deterioro económico.	9
C. La erosión deliberada de la seguridad alimentaria	10
D. Las restricciones a la asistencia humanitaria en situaciones de conflicto.	11
III. Grupos de mayor riesgo	12
A. Poblaciones vulnerables	12
B. Refugiados y desplazados internos	13
IV. La protección del derecho a la alimentación en situaciones de conflicto	15
A. Derecho internacional de los derechos humanos	15
B. Derecho internacional humanitario	18
C. El derecho penal internacional: la responsabilidad penal individual	22
V. Conclusión y recomendaciones	24

I. Generalidades

A. Introducción

1. En los últimos años, a pesar de la noticia alentadora de la disminución de la pobreza y el hambre en todo el mundo, la hambruna y las emergencias humanitarias han resurgido de manera trágica. El 10 de marzo de 2017, el Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios y Coordinador del Socorro de Emergencia informó al Consejo de Seguridad de que el mundo se enfrentaba a la mayor crisis humanitaria desde la creación de las Naciones Unidas. Esta dramática afirmación se produjo tras la declaración oficial de hambruna en partes de Sudán del Sur y el llamamiento urgente del Secretario General para la adopción de medidas a fin de evitar su propagación.

2. Más de 20 millones de personas en el noreste de Nigeria, Somalia, Sudán del Sur y el Yemen se enfrentaban a formas devastadoras de inseguridad alimentaria en diversos niveles¹. En gran parte gracias a la rápida y sostenida respuesta humanitaria, el nivel de hambruna en Sudán del Sur se ha reducido y hasta ahora se ha evitado en los otros tres países. No obstante, el número de personas al borde de la hambruna sigue siendo preocupantemente elevado. Además de esas cuatro situaciones particularmente graves, unos 70 millones de personas en 45 países necesitan actualmente asistencia alimentaria de emergencia, lo que supone un aumento del 40% con respecto a 2015². La mayoría de esos países padecen crisis prolongadas o se encuentran en situaciones posteriores a conflictos.

3. El presente informe, que es el primero de dos informes sucesivos, se centra en el derecho a la alimentación en situaciones de conflicto, mientras que el segundo se ocupará del sistema humanitario y su respuesta a las crisis alimentarias en los desastres naturales, incluidas las situaciones relacionadas con el clima.

4. Una vez contextualizada la acuciante situación de grave inseguridad alimentaria y los efectos de los conflictos en el derecho a la alimentación, la Relatora Especial examinará la actual arquitectura normativa del sistema de derecho de los derechos humanos y de derecho internacional humanitario, que ha desarrollado normas detalladas para proteger los medios de subsistencia de las personas en tiempos de guerra. A pesar de las normas afianzadas que rigen estas dos esferas del derecho, el hambre sigue causando un enorme número de víctimas en las zonas de combate.

5. El objetivo de la Relatora Especial es examinar si es necesario un nuevo recurso jurídico para hacer frente a la amenaza al derecho a la alimentación, que es uno de los derechos humanos más elementales. La Relatora Especial expone su preocupación por la falta de aplicación de las normas y directrices existentes, en particular su incumplimiento por parte de los Estados y otros agentes políticos. Si bien reconoce la necesidad de ajustar la cobertura legal de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario en las situaciones de conflicto prolongado, la Relatora Especial se pregunta si existe suficiente voluntad política para aplicar la actual estructura normativa y, de no ser así, qué se puede hacer para superar esta deficiencia. En el actual clima político, no parece haber consecuencias adversas

¹ Véase www.un.org/sg/en/content/sg/press-encounter/2017-02-22/full-transcript-secretary-generals-joint-press-conference.

² En el *Informe Mundial sobre Crisis Alimentarias de 2017 (Global Report on Food Crises 2017)* se enumeran los siguientes países que sufren inseguridad alimentaria generalizada o localizada: Afganistán, Burundi, Chad, Etiopía, Guatemala, Haití, Iraq, Kenya, Madagascar, Malawi, Mozambique, Níger, República Árabe Siria (incluidos los refugiados sirios en los países vecinos), República Centroafricana, República Democrática del Congo, Sudán, Uganda y Zimbabwe.

para los agentes que ignoran o violan las normas jurídicas o de práctica, que existen a fin de mitigar los costos de la guerra para los civiles en lo que respecta a su derecho a la alimentación.

B. Definición de la hambruna

6. La Clasificación Integrada de la Seguridad Alimentaria en Fases, un instrumento normalizado que clasifica la magnitud de la inseguridad alimentaria, utiliza cinco categorías diferentes para determinar la gravedad de una situación: mínima, lo que significa que más del 80% de los hogares pueden satisfacer las necesidades alimentarias básicas; acentuada, cuando al menos el 20% de los hogares están reduciendo el consumo de alimentos y no pueden proteger sus medios de vida; crisis, cuando al menos el 20% de los hogares tiene importantes deficiencias en el consumo de alimentos, lo que da lugar a elevados niveles de malnutrición aguda; emergencia, que es una versión pronunciada del nivel anterior; y hambruna, que es la falta absoluta de accesibilidad a los alimentos de toda una población o subgrupo de la población, lo que podría provocar la muerte a corto plazo³. La Clasificación también atribuye tres características a la hambruna: al menos el 20% de los hogares de un determinado grupo afrontan un déficit alimentario extremo, sin capacidad para hacer frente a la situación; la prevalencia de la malnutrición aguda supera el 30%; y la tasa de mortalidad es de más de 2 personas por cada 10.000 habitantes por día. Las categorías tres, cuatro y cinco de la Clasificación Integrada de la Seguridad Alimentaria en Fases (crisis, emergencia y hambruna) requieren medidas urgentes.

C. Los conflictos como causa de la hambruna

7. Si bien las crisis de Nigeria, Somalia, Sudán del Sur y el Yemen difieren mucho en cuanto a su naturaleza, tienen en común que se derivan de un conflicto y que están causadas por el hombre. Junto con otros factores, como los peligros naturales, el crecimiento demográfico, las perturbaciones de la oferta mundial de alimentos y la mala gobernanza, los conflictos son una de las principales causas de emergencias alimentarias, que pueden llegar a dar lugar a la hambruna. Sin embargo, es poco frecuente que uno de estos factores cause por sí solo la hambruna; en vez de ello, el hambre es el resultado de la convergencia de múltiples circunstancias y refleja la influencia de la adopción de decisiones políticas.

8. Los conflictos pueden dar lugar a la inseguridad alimentaria a través de la pérdida de bienes, el debilitamiento de la capacidad de supervivencia de las comunidades y el desmoronamiento de los sistemas de apoyo social. El derecho a una alimentación adecuada puede verse en peligro de diversas maneras, en particular mediante la interrupción de la actividad agrícola, el deterioro de las actividades económicas relacionadas con los alimentos y la obstaculización deliberada del acceso a los alimentos y la asistencia humanitaria por las partes en el conflicto. Esto, a su vez, debilita la resiliencia para absorber o recuperarse de otras conmociones, como los efectos del cambio climático o la volatilidad de los precios de los alimentos. Los conflictos también tienden a exacerbar las desigualdades existentes, dejando a los sectores ya vulnerables de la sociedad particularmente expuestos a la inseguridad alimentaria, y pueden causar grandes desplazamientos internos y externos. Si bien no se analizará en detalle en el presente informe,

³ Asociados Mundiales de la Clasificación Integrada de la Seguridad Alimentaria en Fases, *Clasificación Integrada de la Seguridad Alimentaria en Fases, Manual Técnico Versión 2.0: Información y normas que garantizan mejores decisiones relativas a seguridad alimentaria* (Roma, 2012).

también es importante reconocer que la inseguridad alimentaria contribuye a menudo a la agitación social y política, lo que puede dar lugar a una espiral negativa de conflictos y hambre.

9. Contrariamente a la creencia popular, las bajas resultantes directamente de los combates normalmente representan solo una pequeña proporción de las muertes en zonas de conflicto, ya que la mayoría de las bajas se producen en realidad a causa del hambre y las enfermedades. Las tasas de malnutrición aguda globales han ido en aumento desde 2008. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, “la proporción de personas subalimentadas es casi tres veces mayor en los países en conflicto afectados por crisis prolongadas que en otros países en desarrollo”⁴. En 2016, más de 56 millones de personas de más de 20 países y territorios sufrían las consecuencias de conflictos prolongados, padecían una grave desnutrición y se encontraban en niveles de emergencia de inseguridad alimentaria⁵. Desde 2000, el 48% de los conflictos civiles ha tenido lugar en África, donde el acceso a la tierra rural es la base de los medios de subsistencia de muchas personas⁶.

D. Emergencias alimentarias actuales en zonas de conflicto

10. El Yemen, un país que ya era uno de los más pobres de la región árabe, ha registrado un alarmante aumento de las tasas de malnutrición aguda desde el inicio de la guerra civil en 2015. Unos 17 millones de yemeníes —el 60% de la población— sufren inseguridad alimentaria, mientras que 7 millones de personas corren el riesgo de padecer hambruna e inseguridad alimentaria aguda, situación que es previsible que siga deteriorándose en caso de que no se amplíen inmediatamente los programas de asistencia alimentaria de emergencia⁷. Un grave brote de cólera que comenzó a finales de abril está afectando de manera desproporcionada a las personas desnutridas y ha exacerbado la crisis de nutrición. Desde entonces se ha extendido a la mayoría de las provincias del país y ha provocado la muerte de al menos 1.600 personas como resultado de la falta de acceso al agua potable, las condiciones deficientes de saneamiento e higiene y la situación cercana al derrumbe del sistema de salud⁸.

11. La delicada situación de la seguridad alimentaria en Sudán del Sur, un país empobrecido por decenios de guerra, se vio agravada por el estallido de la guerra civil en 2013. Actualmente, se calcula que 5,5 millones de personas recaen en los niveles tres (crisis), cuatro (emergencia) y cinco (hambruna) de la Clasificación Integrada de la Seguridad Alimentaria en Fases. Si bien la situación de hambruna anunciada a principios de 2017 se ha rebajado, 45.000 personas en Unidad y Jonglei se exponen a padecer inanición a menos que reciban asistencia humanitaria

⁴ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), “Paz y seguridad alimentaria: Invertir en la resiliencia para sostener los medios de vida rurales en situaciones de conflicto” (Roma, 2016), pág. 2. Disponible en <http://www.fao.org/3/a-i5591s.pdf>.

⁵ FAO y Programa Mundial de Alimentos (PMA), “Los conflictos prolongados conducen a un aumento alarmante del hambre” (29 de julio de 2016). Disponible en <http://www.fao.org/news/story/es/item/427423/icode/>.

⁶ FAO, “Paz y seguridad alimentaria”.

⁷ FAO, “Yemen situation report: July 2017”. Disponible en www.fao.org/fileadmin/user_upload/emergencias/docs/FAOYemen_sitrep_July2017.pdf.

⁸ Véase [http://unog.ch/unog/website/news_media.nsf/\(httpBriefingsLatest_en\)/645EBAD80BA7F18EC1258153004F210E?OpenDocument](http://unog.ch/unog/website/news_media.nsf/(httpBriefingsLatest_en)/645EBAD80BA7F18EC1258153004F210E?OpenDocument).

sostenida. La situación también sigue siendo grave en todo el país, con un importante aumento general de la inseguridad alimentaria: el número de personas que enfrenta dificultades para encontrar alimento suficiente cada día ha aumentado a 6 millones. También se prevé que la malnutrición aguda empeore aún más con el inicio de la temporada de escasez en el mes de julio⁹.

12. El noreste de Nigeria ha sido una zona históricamente propensa a crisis alimentarias periódicas e incluye algunos de los estados federales más pobres del país. Recientemente se hizo evidente la magnitud de los efectos de la prolongada guerra entre el ejército nigeriano y el grupo extremista Boko Haram cuando este último se retiró del territorio que había ocupado. A medida que Boko Haram se replegaba, se descubrió que miles de personas vivían en condiciones similares a la hambruna. Alrededor de 5,2 millones de personas se encuentran en situación de inseguridad alimentaria grave y necesitan asistencia de emergencia, y se han detectado focos de condiciones análogas a la hambruna que afectan a unas 50.000 personas en los estados de Borno y Adamawa¹⁰. Sigue habiendo zonas bajo el control de Boko Haram a las que no pueden llegar los organismos de ayuda, lo que conlleva que se desconozca el pleno alcance de las condiciones que afrontan las poblaciones atrapadas.

13. En Somalia, país que ha sufrido enfrentamientos persistentes, una crisis económica, la presencia continua del grupo terrorista Al-Shabaab, la prolongada sequía y la escasez de agua, el hambre ha empeorado desde el comienzo de 2017. Unos 6,7 millones de personas, es decir, más de la mitad de la población, se enfrentan a una grave inseguridad alimentaria, de las cuales 3,2 millones están en situación de inseguridad alimentaria grave^{11,12}.

II. Repercusiones de los conflictos prolongados en el disfrute del derecho a la alimentación

14. El disfrute del derecho a la alimentación se ve obstaculizado por los conflictos de varias maneras, que afectan a la disponibilidad, accesibilidad, idoneidad y sostenibilidad del suministro de alimentos.

A. La disrupción del sector agrícola

15. La agricultura desempeña un papel sumamente importante en la resiliencia y la supervivencia en tiempos de crisis. Unos 2.500 millones de personas en todo el mundo dependen de ella y es la principal fuente de ingresos de la población de muchos de los países actualmente afectados por conflictos^{13,14}.

⁹ Asociados Mundiales de la Clasificación Integrada de la Seguridad Alimentaria en Fases, “IPC in South Sudan: food insecurity situation still dire and widespread”, IPC Alert núm. 8 (21 de junio de 2017). Disponible en http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/IPC_Alert_8_SouthSudan_May2017.pdf.

¹⁰ Información recibida por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios en julio de 2017.

¹¹ FAO, “Situation Report: Somalia” (14 de junio de 2017). Disponible en www.fao.org/emergencias/resources/documents/resources-detail/en/c/896083/.

¹² FAO, “Mantener a raya la hambruna requiere mayores esfuerzos e inversiones” (6 de julio de 2017). Disponible en <http://www.fao.org/news/story/es/item/904199/icode/>.

¹³ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, *Commodities and Development Report 2015: Smallholder Farmers and Sustainable Commodity Development* (Nueva York y Ginebra, 2015). Disponible en http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/suc2014d5_en.pdf.

¹⁴ FAO, “Paz y seguridad alimentaria”.

16. Los conflictos tienden a perturbar la producción de alimentos y agotar las reservas de semillas, dado que restringen la actividad agrícola. Los agricultores no pueden trabajar al ver limitados sus movimientos o porque han huido o han sido reclutados obligatoriamente por las fuerzas armadas o las milicias. Las cosechas a menudo se saquean o destruyen, las infraestructuras necesarias para la agricultura y la pesca suelen sufrir graves daños y puede resultar difícil conseguir insumos agrícolas vitales. Los ganaderos y los pastores son particularmente vulnerables a la pérdida de medios de subsistencia, ya sea porque se ven forzados a abandonar su ganado, o, si se trasladan con él, por las dificultades para conseguir forraje y agua. Los conflictos también suelen perturbar los mercados de ganado y los servicios veterinarios y bloquear las rutas de migración, y pueden provocar la muerte de animales¹⁵.

17. En Sudán del Sur, hasta el 95% de la población depende de la agricultura, la pesca o la ganadería para satisfacer sus necesidades de alimentos e ingresos¹⁶. Si bien en tiempos de paz el país puede autoabastecerse de alimentos, el conflicto ha limitado gravemente la producción agrícola. Por ejemplo, a mediados de 2016, muchas partes del país producían suficientes alimentos para la población local¹⁷. Sin embargo, la violencia y el desplazamiento en masa obligaron a los agricultores a abandonar sus tierras durante tiempos clave para la siembra, a lo que se sumó la destrucción intencional de cultivos y el saqueo de ganado. Se calcula que existen unos 110 millones de metros cuadrados de tierras contaminados por minas terrestres y restos explosivos de guerra, y que el sector de la ganadería ha perdido lo que podrían haber sido 2.000 millones de dólares de producto interno bruto durante el conflicto actual¹⁸.

18. Del mismo modo, la insurgencia de Boko Haram en el noreste de Nigeria ha arrasado algunas de las principales zonas de cultivos destinados a la alimentación, y los agricultores se mantienen alejados de sus tierras por motivos de seguridad. En 2015, la producción de diversos cultivos esenciales en el noreste de Nigeria se redujo en un promedio del 76% en comparación con los niveles de producción de los cuatro años anteriores¹⁹. En los casos en que los agricultores siguen trabajando, se enfrentan a graves dificultades para llegar a los mercados debido a la destrucción de las rutas de transporte y el riesgo de caer en emboscadas. Los pescadores no han podido acceder a las aguas debido a las operaciones militares, y Boko Haram se ha apropiado de la industria de la pesca como fuente destacada de ingresos. En la región del lago Chad en general, el conflicto ha provocado el cierre de algunos de los mayores mercados de África, lo que repercute en el comercio transfronterizo de ganado, pescado seco y productos agrícolas²⁰. Los sistemas agrícolas locales de la región se han visto afectados por la destrucción de infraestructura agrícola y

¹⁵ FAO, “Livestock in protracted crises: the importance of livestock for resilience-building and food security of crisis-affected populations” (2016). Disponible en www.fao.org/3/a-i6637e.pdf.

¹⁶ FAO, “FAO in emergencies: South Sudan” (2017). Disponible en www.fao.org/emergencies/countries/detail/en/c/147627/.

¹⁷ The Conversation, “How South Sudan’s warlords triggered extreme hunger in a land of plenty” (1 de marzo de 2017). Disponible en <http://theconversation.com/how-south-sudans-warlords-triggered-extreme-hunger-in-a-land-of-plenty-73380>.

¹⁸ FAO, “Paz y seguridad alimentaria”.

¹⁹ Mustapha Muhammad, “Boko Haram insurgency gnawing at Nigeria’s food supply”, 4 de febrero de 2015. Disponible en www.pressreader.com/nigeria/thisday/20150204/281938836333077.

²⁰ Oxfam, “Lake Chad’s unseen crisis: voices of refugees and internally displaced people from Niger and Nigeria” (2016). Disponible en www.oxfam.org/hk/filemgr/5167/bn-lake-chad-refugees-idps-190816-en.pdf.

sistemas de riego, y la crisis está acentuando los problemas preexistentes relacionados con las sequías e inundaciones cíclicas²¹.

19. En 2016, el Yemen experimentó una reducción del 30% de la producción agrícola y una disminución del 70% en la pesca²². El acceso a las tierras de cultivo y los servicios de extensión agrícola sigue deteriorándose como resultado del conflicto, mientras que los bloqueos de puertos terrestres, aéreos y marítimos están teniendo graves repercusiones en el sector de la exportación pesquera. La pesca en las zonas costeras de Haya, Taiz y al sur de Al-Hudaida ha cesado por completo, y la mayoría de los pescadores han perdido sus medios de vida. Mientras tanto, el sector avícola está a punto de derrumbarse, en razón del deterioro del poder adquisitivo de la población y la dependencia de la importación de costosos insumos avícolas²³.

20. Antes del conflicto, la República Árabe Siria era el único país de la región que era autosuficiente en materia de producción de alimentos, hasta el extremo de que el 40% de los medios de vida estaban relacionados con la agricultura. La militarización del levantamiento llevó a muchas personas anteriormente empleadas en la agroindustria a integrarse en la economía bélica²⁴. La guerra ha conducido a la destrucción de gran parte de la infraestructura agrícola, y cuanto más continúe el conflicto más costoso será restablecer la capacidad agrícola. Se han perdido unos 16.000 millones de dólares en la esfera de la producción, además de los bienes e infraestructuras del sector agrícola que han resultado dañados o han sido destruidos²⁵.

21. En las crisis prolongadas, los bienes agrícolas y la capacidad para hacer frente a la situación pueden resultar tan perjudicados que los hogares queden incapacitados para reanudar sus actividades agrícolas, ya que, por ejemplo, quizá tengan que vender su equipo agrícola, pierdan sus rebaños o no puedan recuperar los campos abandonados, lo que les ata aún más a la pobreza. A veces la violencia puede incluso convertir los bienes agrícolas en un riesgo, por ejemplo, al atraer los saqueos y ataques violentos de las milicias. Las comunidades pueden incluso rechazar las raciones alimentarias humanitarias por temor a suscitar un ataque²⁶.

B. El deterioro económico

22. Los conflictos también pueden afectar gravemente a los ingresos y el poder adquisitivo de los hogares. El desempleo masivo y el derrumbe de los servicios sociales limitan las posibilidades de acceder a los alimentos, mientras que la devaluación de la moneda, la inflación de los precios, las perturbaciones del

²¹ FAO, "Situation report: Lake Chad basin" (abril de 2017). Disponible en www.fao.org/emergencies/resources/documents/resources-detail/en/c/879537/.

²² FAO, *FAO in the 2016 Humanitarian Appeals: Saving Livelihoods Saves Lives* (2016). Disponible en www.fao.org/3/a-i5320e.pdf.

²³ FAO, "Yemen situation report: July 2017".

²⁴ Carnegie Endowment for International Peace, "Food insecurity in war-torn Syria: from decades of self-sufficiency to food dependence" (2015). Disponible en <http://carnegieendowment.org/2015/06/04/food-insecurity-in-war-torn-syria-from-decades-of-self-sufficiency-to-food-dependence-pub-60320>.

²⁵ FAO, *Counting the Cost: Agriculture in Syria after Six Years of Crisis* (2017). Disponible en www.fao.org/fileadmin/user_upload/emergencies/docs/FAO_SYRIADamageandLossReport.pdf.

²⁶ Foro de Expertos de Alto Nivel sobre la Inseguridad Alimentaria en las Crisis Prolongadas, "Agriculture, conflict and stability: a call for renewed focus on protection and conflict sensitive programming in agriculture and food and nutrition security" (2012). Disponible en www.fao.org/fileadmin/templates/cfs_high_level_forum/documents/Agriculture-Conflict-Stability_Lautze_01.pdf.

mercado y la dependencia de importaciones costosas de alimentos debido a la escasez pueden convertir los alimentos básicos en artículos prohibitivos.

23. En el Yemen, país que ya padecía un subdesarrollo crónico, el conflicto ha ocasionado además una grave recesión económica. A principios de 2017, se calculaba que las tres cuartas partes de los hogares experimentaban una reducción sustancial de poder adquisitivo²⁷. El producto interno bruto nacional disminuyó aproximadamente un 8% en 2016 y la tasa de pobreza se duplicó hasta el 62%. Los mecanismos de apoyo social prácticamente han desaparecido y los sueldos públicos permanecen pendientes de pago durante meses²⁸. Las restricciones a la libertad de circulación han privado en mayor medida a las personas de acceder a oportunidades para ganarse la vida. Muchas de las personas más vulnerables del país dependen de la asistencia en efectivo para satisfacer sus necesidades básicas²⁹.

24. El Yemen depende de las importaciones para obtener más del 90% de los alimentos básicos. El bloqueo naval, los combates en las inmediaciones del puerto de Adén y los ataques aéreos en el puerto de Hudayah han reducido considerablemente las importaciones desde 2015, lo que ha dado lugar a una inflación alarmante de los precios de los productos alimentarios básicos.

25. Los conflictos también han perjudicado a la economía de Sudán del Sur. Los combates han afectado la producción de petróleo, la principal fuente de ingresos, y han ahuyentado a los inversores extranjeros. Cientos de miles de trabajadores se han visto desplazados como consecuencia de los combates. Los elevados precios de los alimentos y la baja producción agrícola están agravando la situación. La inflación extrema ha provocado que la divisa nacional se haya devaluado un 800% en el último año y que los alimentos se hayan convertido en productos inasequibles para muchas familias³⁰.

26. En Somalia, el conflicto, sumado a las condiciones de sequía, ha dado lugar a la perturbación del comercio y los altos precios de los alimentos. En Nigeria, la devaluación de la moneda como consecuencia de la escasez de productos agrícolas, agravada por el conflicto y la caída de los precios mundiales del petróleo, ha suscitado que los precios de los alimentos prácticamente se dupliquen³¹. Según el PMA, en la República Árabe Siria, los precios de los alimentos son ocho veces más altos que antes de la crisis y muchos mercados están controlados por agentes poderosos, lo que ha dado lugar a fuertes incrementos de los precios de los alimentos, especialmente en ciudades asediadas.

C. La erosión deliberada de la seguridad alimentaria

27. En muchas situaciones, las partes en los conflictos armados no están dispuestas a cumplir su responsabilidad de garantizar el acceso a servicios y bienes básicos, incluidos los alimentos. A veces incluso socavan deliberadamente la

²⁷ FAO, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y PMA, “As Yemen food crisis deteriorates, UN agencies appeal for urgent assistance to avert a catastrophe” (10 de febrero de 2017).

²⁸ PMA, “Special focus: Yemen – what does the conflict-induced public sector crisis mean for food security in Yemen?” (noviembre de 2016). Disponible en http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/ena/wfp288497.pdf?_ga=2.1525689.942202997.1500039309-1097001122.1462973308.

²⁹ Grupo Temático Mundial sobre Protección, “Briefing note: Nigeria, South Sudan, Somalia, and Yemen are facing famine or a credible risk of famine” (abril de 2017). Disponible en www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/alerts/gpc_briefing-note_four-famines.pdf.

³⁰ The Conversation, “How South Sudan’s warlords triggered extreme hunger in a land of plenty”.

³¹ Oxfam, “Lake Chad’s unseen crisis”.

seguridad alimentaria de los civiles por motivos políticos o militares, atacando intencionalmente mercados y puertos y saqueando o sitiando comunidades con el fin de causar penurias y hambre. También pueden obstaculizar a propósito el acceso y el funcionamiento de los organismos humanitarios.

28. En la República Árabe Siria, se han recogido amplias pruebas de los ataques lanzados por las fuerzas del Gobierno contra panaderías de Aleppo y Homs. Los asedios destinados a restringir el acceso a los alimentos y otros suministros esenciales también se han utilizado como arma de guerra. A comienzos de 2016, las Naciones Unidas estimaban que unos 400.000 civiles vivían sitiados en 15 ciudades de la República Árabe Siria³², y el ex Secretario General advirtió de que el uso del hambre como arma constituía un crimen de guerra. En octubre de 2016, los 250.000 residentes de Aleppo fueron sitiados y bombardeados, y el Gobierno rechazó las solicitudes de las Naciones Unidas para prestar asistencia.

29. En el Yemen, los asedios en varias provincias han impedido que los alimentos de primera necesidad lleguen a la población civil. Taiz, la segunda ciudad más grande, fue sitiada por combatientes huzíes durante más de un año, período en el que se bloquearon las rutas de suministro y que desembocó en una grave escasez de alimentos. Los ataques aéreos realizados por las fuerzas de la coalición también se han centrado en el sector agrícola del país. El Ministerio de Agricultura y Riego registró 357 blancos de bombardeos en todo el país, incluidas granjas, animales, infraestructuras de abastecimiento de agua, almacenes de alimentos, mercados agrícolas y camiones de alimentos³³.

30. En Sudán del Sur, las Naciones Unidas han informado de que los convoyes humanitarios y los almacenes han sido objeto de ataques reiterados³⁴. En febrero, grupos armados saquearon en el norte de Jonglei el almacén de una organización no gubernamental, la única distribuidora de alimentos de la zona. En el noreste de Nigeria también hay denuncias generalizadas de que Boko Haram niega el acceso a los vehículos que transportan ayuda alimentaria y les roba sus suministros³⁵. En la República Árabe Siria, el Gobierno ha limitado gravemente los esfuerzos de socorro de los organismos de asistencia humanitaria desde el comienzo del conflicto, ya que permite llevar a cabo operaciones de socorro solo a los organismos registrados y ha limitado el número de visados concedidos al personal internacional y sus movimientos³⁶.

D. Las restricciones a la asistencia humanitaria en situaciones de conflicto

31. La respuesta de asistencia alimentaria humanitaria, que puede proporcionar una vía fundamental de apoyo, a menudo está sujeta a graves impedimentos

³² Martin Chulov, "Starvation in Syria remains weapon of war despite partial ceasefire", *Guardian*, 8 de abril de 2016.

³³ Robert Fisk, "Saudi Arabia 'deliberately targeting impoverished Yemen's farms and agricultural industry'", *Independent*, 23 de octubre de 2016.

³⁴ Véase Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, "South Sudan: humanitarian coordinator condemns killing of six aid workers", 26 de marzo de 2017. Disponible en <http://reliefweb.int/report/south-sudan/south-sudan-humanitarian-coordinator-condemns-killing-six-aid-workers>.

³⁵ Véase "UN: World facing greatest humanitarian crisis since 1945", BBC News, 11 de marzo de 2017. Disponible en www.bbc.com/news/world-africa-39238808.

³⁶ Centro de Seguimiento de los Desplazados Internos, "Syria: forsaken IDPs adrift inside a fragmenting State" (21 de octubre de 2014). Disponible en www.internal-displacement.org/middle-east-and-north-africa/syria/2014/syria-forsaken-idps-adrift-inside-a-fragmenting-state.

políticos, de seguridad y de infraestructura que obstaculizan la prestación efectiva de asistencia alimentaria.

32. Los países que padecen conflictos de larga data tienden a ser particularmente frágiles y adolecen de una mala gobernanza y una infraestructura insuficiente, lo que dificulta la coordinación eficaz y la prestación de asistencia alimentaria. La injerencia de las fuerzas políticas y las engorrosas negociaciones también pueden frenar la respuesta humanitaria. Tras los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, las políticas de lucha contra el terrorismo han complicado las negociaciones con determinados agentes políticos para obtener acceso a las zonas con problemas alimentarios, como Somalia y la República Árabe Siria.

33. La prestación de asistencia humanitaria también puede verse gravemente obstaculizada por los enfrentamientos. Por ejemplo, en abril de 2017 la reubicación forzosa de 100 trabajadores humanitarios en Sudán del Sur debido a las hostilidades activas obstaculizó la prestación de asistencia a 180.000 personas. En el noreste de Nigeria, los ataques perpetrados por Boko Haram y las operaciones militares contra el grupo siguen limitando el acceso humanitario y se estima que 700.000 personas permanecen en situación de acceso extremadamente difícil. El acceso se complica en mayor medida por la presencia de minas y artefactos explosivos improvisados.

34. En la República Árabe Siria y el Yemen, los asedios han impedido realizar suministros humanitarios periódicos y sostenidos en las ciudades afectadas. No obstante, los organismos humanitarios mantuvieron sus esfuerzos para prestar asistencia vital mediante diversas modalidades, como las entregas por paracaídas cuando las carreteras eran demasiado inseguras o el despliegue de equipos de respuesta rápida en la medida de lo posible en zonas en las que no se podía establecer una presencia permanente³⁷.

III. Grupos de mayor riesgo

A. Poblaciones vulnerables

35. Los conflictos a menudo refuerzan las desigualdades sociales e intensifican la denegación de los derechos humanos que sufren las poblaciones vulnerables, incluido el derecho a la alimentación. En tiempos de conflicto, los grupos desfavorecidos, como los niños menores de 5 años de edad, los huérfanos, las mujeres embarazadas y lactantes, los hogares encabezados por mujeres, los refugiados y los desplazados internos, las personas de edad, las personas con discapacidad, las minorías y las comunidades ya marginadas que sufren exclusión social, suelen tener menos acceso a los recursos y una menor capacidad de resistencia, lo que hace que sean más vulnerables a los riesgos vinculados a una dieta inadecuada. Los ganaderos, los pueblos nómadas y las comunidades indígenas son también vulnerables, ya que los conflictos repercuten en su acceso a la tierra, la pesca y la caza. Por último, las mujeres y las niñas de todo el mundo ya se enfrentan a numerosas desigualdades que están arraigadas en prácticas y leyes tradicionales, lo que limita su acceso a los recursos y afecta a su seguridad alimentaria y nutrición^{38,39}.

³⁷ Véase www.unocha.org/sites/unocha/files/ECOSOC%20HAS%202017%20High%20Level%20Event%20on%20Famine%20Prevention%20and%20Response%2016%20June%202017.pdf.

³⁸ Grupo Temático Mundial sobre Protección, "Briefing note".

³⁹ FAO y Banco Asiático de Desarrollo, *Gender Equality and Food Security: Women's Empowerment as a Tool against Hunger* (Mandaluyong City, Filipinas, 2013). Disponible en www.fao.org/wairdocs/ar259e/ar259e.pdf.

36. Según el PMA, en el Yemen, unos 3,3 millones de niños y mujeres embarazadas o lactantes están gravemente malnutridos, mientras que unos 462.000 niños menores de 5 años sufren de malnutrición aguda. Los niños también son particularmente vulnerables al cólera a causa de la debilidad de su sistema inmunológico, la mala nutrición y las condiciones de vida insalubres⁴⁰.

37. En Sudán del Sur, se estima que 276.000 niños y casi 1 de cada 3 mujeres embarazadas y lactantes padecen malnutrición⁴¹. En Somalia, la población se ha visto obligada a caminar cientos de kilómetros en busca de alimentos, agua y refugio, situación que afecta particularmente a las mujeres y los niños. Se estima que unos 275.000 niños sufren malnutrición aguda, lo que hace que sean nueve veces más propensos a morir de enfermedades como el cólera y el sarampión, que se están propagando por el país⁴². También se han registrado casos de exclusión de los grupos marginados de la asistencia alimentaria o de confiscación de la ayuda que reciben, prácticas que han afectado en particular a los clanes que históricamente han sufrido exclusión social. En el noreste de Nigeria, se prevé que 450.000 niños sufran malnutrición aguda en 2017; sin tratamiento especializado, es probable que 1 de cada 5 mueran⁴³.

38. A medida que la inseguridad alimentaria se intensifica en los cuatro países mencionados, las poblaciones afectadas, en su búsqueda de alimentos y atención médica, están cada vez más expuestas a las amenazas de agresión, la separación familiar, el aumento de la marginación, la violencia de género y los ataques. La inseguridad alimentaria extrema está obligando a la población a recurrir a mecanismos de supervivencia negativos, como el racionamiento o la omisión de comidas, la mendicidad, el matrimonio precoz, el trabajo infantil, el reclutamiento de niños y las relaciones sexuales transaccionales a cambio de alimentos. El acceso a información sobre la disponibilidad y la accesibilidad de la asistencia alimentaria también es limitado, lo que expone a los grupos vulnerables a un mayor riesgo de explotación y abuso⁴⁴.

B. Refugiados y desplazados internos

39. Una de las principales consecuencias de los conflictos son los desplazamientos, tanto a nivel interno como a través de las fronteras. Los niveles de desplazamientos se encuentran en su nivel más alto desde que se comenzaron a registrar. Un total de 65,6 millones de personas en todo el mundo se han visto obligadas a abandonar sus hogares, entre ellas 22,5 millones de refugiados. Unas 28.300 personas se ven obligadas a huir a diario por los conflictos o la persecución⁴⁵. Un estudio realizado por el PMA llegó a la conclusión de que los países con más alto nivel de inseguridad alimentaria, sumada a conflictos armados, registraban la mayor emigración de refugiados⁴⁶.

⁴⁰ Grupo Temático Mundial sobre Protección, “Briefing note”.

⁴¹ Centro de Noticias de las Naciones Unidas, “Food insecurity threatens children in Yemen, South Sudan, Nigeria and Somalia” (23 de junio de 2017). Disponible en www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2017/06/food-insecurity-threatens-children-in-yemen-south-sudan-nigeria-and-somalia-unicef/.

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Grupo Temático Mundial sobre Protección, “Briefing note”.

⁴⁵ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), “Figures at a glance”. Disponible en www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html.

⁴⁶ PMA, “At the root of exodus: food security, conflict and international migration” (2017). Disponible en <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000015358/download/>.

40. Quienes huyen de los conflictos a menudo se ven obligados a dejar atrás sus bienes, y su independencia económica puede verse mermada por el costo de los desplazamientos, la escasez de fuentes de ingresos y la limitación de derechos en el Estado receptor. Las comunidades de acogida también pueden experimentar presiones en el suministro de alimentos, en particular si ya se enfrentan a la inestabilidad económica. En las situaciones de desplazamiento en masa, los organismos humanitarios a menudo no pueden satisfacer plenamente la demanda de alimentos, lo que deja a las comunidades desplazadas en circunstancias extremas.

41. Las poblaciones más afectadas actualmente son las del Iraq, el noreste de Nigeria, la República Árabe Siria, Somalia, Sudán del Sur y el Yemen. En la República Árabe Siria existen 6,3 millones de personas desplazadas, y 5 millones de personas han huido a los países vecinos desde que comenzó el conflicto hace siete años. La mayoría de los refugiados vive en comunidades urbanas o periurbanas y muchos de ellos se han visto abocados a la pobreza y no pueden obtener alimentos suficientes⁴⁷.

42. La magnitud de la crisis humanitaria siria ha desbordado a los organismos de ayuda más allá de su capacidad. A finales de 2014, el PMA se vio obligado a reducir sus operaciones debido a un grave déficit de financiación⁴⁸. La continua corriente de refugiados también ha ejercido una enorme presión sobre los países de acogida, en particular el Líbano, donde los refugiados representan aproximadamente el 25% de la población. En el Iraq, que ya acoge a miles de desplazados internos y refugiados, el Gobierno se ha esforzado por ampliar la asistencia a los refugiados sirios. Los sirios que viven en Jordania, el Líbano y Turquía dependen en su mayoría de la asistencia externa y de trabajos eventuales mal remunerados, y el empeoramiento de las condiciones impulsa a miles de ellos a emprender el peligroso viaje a Europa⁴⁹.

43. De acuerdo con los datos del PMA, en el Yemen existen aproximadamente 3,1 millones de desplazados internos. Según el Grupo de Trabajo sobre los Desplazamientos de la Población, el empeoramiento de las condiciones ha obligado a cerca de 1 millón de esas personas desarraigadas a regresar a lugares desgarrados por conflictos, principalmente como consecuencia de la escasez de alimentos y la malnutrición, que se presumen generalizadas en el 84% de los lugares en que viven los desplazados internos. La falta de ingresos, los altos precios de los alimentos y las distancias geográficas prohibitivas son factores que impiden el acceso de los desplazados a los alimentos⁵⁰.

44. El empeoramiento de los conflictos violentos en el noreste de Nigeria, que también se extiende al Camerún, el Chad y el Níger, ha causado el desplazamiento de 2,7 millones de personas y obligado a 210.000 nigerianos a convertirse en refugiados en países vecinos⁵¹. Debido al efecto combinado de las políticas gubernamentales y las dificultades de acceso, la asistencia humanitaria se ha centrado principalmente en los campamentos oficiales, excluyendo a menudo a quienes son acogidos en casas particulares. Las empobrecidas comunidades de acogida, que ya eran víctimas del subdesarrollo crónico y de los efectos debilitantes

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ PMA, "Funding shortfall forces WFP to announce cutback to Syrian food assistance operation" (18 de septiembre de 2014).

⁴⁹ PMA, "At the root of exodus".

⁵⁰ Organización Internacional para las Migraciones y ACNUR, "Multi-cluster needs assessment of IDPs, returnees and host communities in Yemen: Task Force on Population Movement" (21 de febrero de 2017). Disponible en <http://reliefweb.int/report/yemen/multi-cluster-needs-assessment-idps-returnees-and-host-communities-yemen-task-force>.

⁵¹ ACNUR, "UNHCR steps up support amidst large-scale returns to Northeast Nigeria" (1 de junio de 2017). Disponible en www.unhcr.org/news/press/2017/6/593013454/unhcr-steps-support-amidst-large-scale-returns-northeast-nigeria.html.

del cambio climático, están sometidas a una presión extrema y necesitan asistencia urgentemente^{52,53}. Al mismo tiempo, las graves deficiencias de financiación han obligado al PMA a comenzar a reducir las raciones, y preocupa que la situación de la seguridad alimentaria se deteriore aún más si no se pueden brindar los niveles adecuados de asistencia⁵⁴.

IV. La protección del derecho a la alimentación en situaciones de conflicto

45. En los últimos decenios, el sistema de respuesta humanitaria internacional ha sido esencial para rebajar los efectos negativos de los conflictos en la seguridad alimentaria y reducir el número de muertes. La ayuda de emergencia desempeña un papel fundamental para colmar lagunas cuando los propios Estados no pueden o no quieren satisfacer las necesidades básicas de su población. En muchos de los conflictos de hoy en día, se espera esencialmente que el sistema humanitario asuma las funciones básicas de los Estados y de las partes en el conflicto. Sin embargo, es esencial reafirmar que, ante todo, los Estados y las partes en el conflicto deben cumplir sus responsabilidades en virtud de los marcos jurídicos aplicables para garantizar el derecho a la alimentación en situaciones de inseguridad alimentaria aguda.

46. Varias ramas del derecho internacional, incluido el derecho de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho penal internacional, contienen normas aplicables al derecho a una alimentación adecuada en las situaciones de conflicto.

A. Derecho internacional de los derechos humanos

1. Aplicabilidad en situaciones de conflicto

47. Tradicionalmente, la principal diferencia entre el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario es que el primero se aplica a las situaciones de normalidad y paz, y el segundo a las situaciones de conflicto. No obstante, hoy día se reconoce ampliamente que esta distinción es engañosa, ya que el derecho internacional de los derechos humanos es de aplicación en ambas situaciones⁵⁵.

48. El Comité de Derechos Humanos ha reconocido la aplicabilidad del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos tanto a los conflictos internacionales como no internacionales. En su observación general núm. 31 (2004) sobre la índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados partes en el Pacto, el Comité confirmó que el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos eran complementarios y no mutuamente excluyentes. La aplicabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales específicamente durante los conflictos armados también ha sido reconocida y confirmada por la práctica internacional de diversos organismos que derivan su

⁵² Oxfam, “Lake Chad’s unseen crisis”.

⁵³ FAO, “Situation report: Lake Chad basin”.

⁵⁴ PMA, “Insecurity in the Lake Chad basin: regional impact”, Informe de situación núm. 25 (30 de abril de 2017).

⁵⁵ ACNUDH, *Protección jurídica internacional de los derechos humanos durante los conflictos armados* (Nueva York y Ginebra, 2011). Disponible en http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR_in_armed_conflict_SP.pdf

creación de las disposiciones que figuran en la Carta de las Naciones Unidas y de los órganos de derechos humanos⁵⁶.

49. Si bien el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos contiene una cláusula de suspensión que permite a los Estados limitar el disfrute de determinados derechos en situaciones de emergencia pública, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no contempla esta opción. El Comité de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales han confirmado que son de aplicación en todo momento, incluso en situaciones de conflicto y emergencia general⁵⁷.

50. En su observación general núm. 3 (1990) sobre la índole de las obligaciones de los Estados partes, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales afirma que corresponde a cada Estado parte una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos. Este concepto se explica con más detalle en su observación general núm. 14 (2000) sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud y su observación general núm. 15 (2002) sobre el derecho al agua, que confirman la imposibilidad de derogar estos derechos fundamentales.

2. La protección del derecho a la alimentación en situaciones de conflicto

51. El derecho a una alimentación adecuada es un derecho esencial e indispensable para el disfrute de todos los demás derechos humanos. En el espíritu de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales especifica el alcance del derecho a una alimentación adecuada y establece que es una obligación jurídicamente vinculante de los Estados, como parte de un nivel de vida adecuado.

52. El artículo 11 también reconoce específicamente “el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre”, que impone a los Estados la obligación de garantizar “la satisfacción de, al menos, el nivel mínimo esencial necesario” de este derecho en cualquier circunstancia⁵⁸. La protección contra el hambre se considera parte del derecho internacional consuetudinario, por lo que es vinculante para todos los Estados, independientemente de si son parte en el Pacto.

53. Las obligaciones de los Estados con respecto al derecho a la alimentación y otros derechos económicos, sociales y culturales se dividen en tres categorías, a saber, las obligaciones de respetar, proteger y hacer efectivos esos derechos⁵⁹. Como se destaca en el presente documento, el incumplimiento del derecho a la alimentación durante un conflicto puede dar lugar a nuevas violaciones de los derechos humanos e incluso causar nuevos conflictos. Los Estados tienen la obligación de abstenerse de interferir en el disfrute de los derechos económicos y sociales, incluido el derecho a la alimentación, y también tienen la obligación de proteger esos derechos de la injerencia de terceros, en particular los grupos armados.

54. En lo que respecta al cumplimiento y la progresiva realización de los derechos, los Estados no pueden dejar de lado ni posponer la realización del contenido básico de los derechos económicos y sociales hasta los tiempos de paz, sino que deben seguir adoptando medidas deliberadas y específicas en tiempos de conflicto por

⁵⁶ Gilles Giacca, *Economic, Social, and Cultural Rights in Armed Conflicts* (Oxford, Oxford University Press, 2014).

⁵⁷ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 29 (2001) sobre la suspensión de disposiciones del Pacto durante un estado de excepción, párr. 3; y E/2015/59, párr. 12.

⁵⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 3, párr. 10.

⁵⁹ Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 12.

todos los medios adecuados a fin de que se dé cumplimiento a esos derechos, en tanto que las medidas regresivas siguen estando prohibidas.

55. La prohibición de la discriminación también sigue intacta. De hecho, el principio de no discriminación se vuelve aún más importante cuando hay un mayor riesgo de medidas regresivas debido a situaciones de emergencia. En particular, los Estados deberían eliminar las leyes y prácticas discriminatorias relativas a la política alimentaria y siguen obligados a adoptar medidas para proteger a las personas en situación de mayor riesgo como una prioridad⁶⁰.

56. En su observación general núm. 12 (1999) sobre el derecho a una alimentación adecuada, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ofreció una amplia interpretación de las disposiciones del derecho, incluido su contenido normativo y las obligaciones de los Estados. En él, el Comité establece una distinción entre la incapacidad y la falta de voluntad de los Estados partes para darle cumplimiento, una distinción útil en situaciones de conflicto. En el caso de que un Estado parte afirme que no puede dar cumplimiento al derecho a la alimentación, la carga de demostrar esa incapacidad recae en dicho Estado, que debe probar que la limitación de recursos internos le impide facilitar el acceso a la alimentación y que se ha hecho todo lo posible para recabar el apoyo internacional. La incapacidad de demostrarlo pondría de manifiesto una falta de voluntad y constituiría una violación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En el mismo sentido, en el párrafo 19 de la observación general, el Comité aclara que “impedir el acceso a la ayuda alimentaria de carácter humanitario en los conflictos internos o en otras situaciones de emergencia” mediante actos realizados directamente por los Estados o por otras entidades insuficientemente reguladas por los Estados se considera una violación del derecho a una alimentación adecuada⁶¹.

57. Además de los principios jurídicamente vinculantes del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, varios principios y acuerdos no vinculantes ponen de relieve la responsabilidad del Estado y la comunidad internacional para mantener la seguridad alimentaria en las situaciones de conflicto.

58. Las Directrices Voluntarias en Apoyo de la Realización Progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional hacen referencia al derecho humanitario y reiteran que los alimentos no deberían usarse nunca como instrumento de presión política y económica y que los Estados deberían satisfacer las necesidades de la población civil, incluido su acceso a los alimentos en situaciones de conflicto armado y de ocupación⁶².

59. La directriz 15 prevé el desarrollo del concepto de ayuda alimentaria en situaciones de emergencia, independientemente de que la situación de emergencia sea resultado de conflictos o de desastres naturales. En este sentido, los Estados donantes deberían velar por que sus políticas de ayuda alimentaria contribuyan a las medidas internas de los Estados beneficiarios para lograr la seguridad alimentaria y por que dicha asistencia se proporcione de manera que tenga en cuenta la inocuidad de los alimentos, la importancia de no causar trastornos a la producción local de alimentos, y las necesidades nutricionales y dietéticas y la cultura de las poblaciones receptoras. La ayuda alimentaria debería tener una estrategia clara de terminación y evitar la creación de dependencia. Los donantes deberían promover un mayor uso de los mercados comerciales locales y regionales con vistas a satisfacer las necesidades alimentarias en los países expuestos a la carestía y reducir la dependencia de la ayuda alimentaria.

⁶⁰ E/2015/59, párrs. 31 y 32.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² Véase www.fao.org/3/a-y7937s.pdf.

60. Las transacciones relativas a la ayuda alimentaria internacional deberían llevarse a cabo de forma compatible con los Principios de la FAO sobre Colocación de Excedentes y Obligaciones de Consulta, el Convenio sobre la Ayuda Alimentaria y el Acuerdo sobre la Agricultura. En la prestación de ayuda alimentaria internacional en situaciones de emergencia, deberían tenerse especialmente en cuenta los objetivos de recuperación y desarrollo a más largo plazo en los países receptores y deberían respetarse los principios humanitarios reconocidos a nivel universal (véase la Directriz 15.2). La evaluación de las necesidades y la planificación, el seguimiento y la evaluación de la prestación de ayuda alimentaria deberían llevarse a cabo de forma participativa y en colaboración estrecha con los gobiernos receptores a nivel nacional y local (véase la Directriz 15.5).

61. El Marco de Acción para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición en Crisis Prolongadas fue elaborado por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial en reconocimiento del hecho de que las crisis prolongadas requieren una atención especial y que las respuestas apropiadas en esos contextos son diferentes a las necesarias en crisis de corta duración o en contextos de desarrollo ajenos a las crisis⁶³. El Marco fue aprobado por los Estados miembros de la FAO en octubre de 2015. Si bien es voluntario y no vinculante, el Marco se basa en instrumentos internacionales y regionales y marcos mundiales que gozan de amplio respaldo, incluidos los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Es la primera vez que se articula un consenso mundial para mitigar las amenazas a la seguridad alimentaria y la nutrición en crisis prolongadas. Su objetivo es mejorar las condiciones de las poblaciones afectadas por crisis prolongadas o que se encuentran en riesgo de entrar en ellas mediante el fomento de la resiliencia, la adaptación a los problemas concretos y la ayuda para abordar las causas subyacentes. El Marco se basa en 11 principios, que incluyen atender las necesidades humanitarias inmediatas y aumentar la resiliencia de los medios de vida; potenciar el papel de mujeres y niñas y promover la igualdad de género; fortalecer el control por los países, la participación, la coordinación y la rendición de cuentas; contribuir a resolver las causas subyacentes; y contribuir a la consolidación de la paz a través de la seguridad alimentaria y la nutrición.

B. Derecho internacional humanitario

62. El derecho internacional humanitario es un conjunto de normas que tratan de limitar los efectos negativos de los conflictos armados en los civiles. Tres de las normas principales, basadas en los principios de distinción, proporcionalidad y precaución, tienen por objeto proteger a las personas que no participan en las hostilidades.

63. Si bien el derecho internacional humanitario no menciona el “derecho a la alimentación” como tal, muchas de sus disposiciones tienen por objeto garantizar que a nadie se le deniegue el acceso a los alimentos durante los conflictos armados. El derecho internacional humanitario debería considerarse un marco jurídico específico esencial en tiempos de conflicto armado que protege los medios de subsistencia de la población y su acceso a la alimentación⁶⁴.

64. El derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos deberían considerarse instrumentos que se refuerzan mutuamente para proteger los derechos económicos y sociales en situaciones de conflicto armado. El derecho internacional humanitario se diferencia del derecho

⁶³ Véase <http://www.fao.org/3/a-bc852s.pdf>.

⁶⁴ Jelana Pejic, “The right to food in situations of armed conflict: the legal framework”, *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 83, núm. 844 (diciembre de 2001), págs. 1097 a 1109.

internacional de los derechos humanos en el sentido de que sus obligaciones son claramente vinculantes tanto para los Estados como para los agentes no estatales⁶⁵. Además, obliga a las partes en un conflicto armado a aplicar las normas pertinentes de manera inmediata, y no progresivamente, como el derecho de los derechos humanos. Las normas del derecho internacional humanitario no pueden suspenderse en tiempos de conflicto armado, de la misma manera que las obligaciones básicas mínimas asumidas con arreglo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se consideran inderogables.

65. Los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y los dos Protocolos adicionales de 1977 establecieron las principales normas del derecho internacional humanitario. El derecho internacional humanitario contiene disposiciones de carácter preventivo relacionadas con los alimentos. Por ejemplo, prohíbe el uso del hambre como arma de guerra, la destrucción de cosechas, alimentos, pozos y otros objetos indispensables para la supervivencia de los civiles, y el desplazamiento forzoso.

66. Si fracasa la prevención y se propagan la malnutrición y el hambre, las normas que rigen la asistencia humanitaria entran en vigor, ya que su objetivo principal es la salvaguardia de las iniciativas de socorro para las personas necesitadas⁶⁶. Denegar o impedir la asistencia humanitaria también está prohibido con arreglo al derecho internacional humanitario. Todas estas disposiciones relacionadas con los alimentos previstas en el derecho internacional humanitario se abordan a continuación con mayor detalle.

67. El derecho internacional humanitario diferencia entre las guerras internacionales y no internacionales. Los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y el Protocolo adicional I se aplican a los conflictos armados internacionales, incluidos los que tienen lugar en la República Árabe Siria y el Yemen, mientras que el Protocolo adicional II es aplicable a los conflictos no internacionales, como la guerra civil de Sudán del Sur. El artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra y el derecho internacional humanitario consuetudinario son aplicables a todas las guerras. La obligación de distinguir entre civiles y combatientes es una característica fundamental de los Protocolos adicionales.

68. Muchas de las disposiciones del derecho internacional humanitario se aceptan como derecho consuetudinario y son vinculantes para todos, independientemente de que un Estado sea parte en los Protocolos adicionales. El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) realizó un estudio sobre el derecho internacional humanitario consuetudinario e identificó 161 normas —de las que 149 también se aplican a las guerras no internacionales— que proceden de la práctica general y que, en su opinión, se aceptan actualmente como derecho y existen independientemente de los tratados⁶⁷.

69. Existen numerosas normas que son aplicables a determinadas categorías de personas para garantizar que aquellos que no pueden autoabastecerse obtengan alimentos suficientes. Dichas categorías incluyen a los prisioneros de guerra, los civiles internados y los detenidos. Igualmente, existen disposiciones especiales para

⁶⁵ En cuanto a las obligaciones internacionales de derechos humanos, la evolución de la práctica tiende cada vez más a considerar que, en determinadas circunstancias, los actores no estatales también pueden quedar obligados por el derecho internacional de los derechos humanos y pueden asumir, voluntariamente o no, las obligaciones de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos.

⁶⁶ Véanse los artículos 23, 30 y 142 del Convenio de Ginebra relativo a la Protección debida a las Personas Civiles en Tiempo de Guerra y el artículo 70 1) del Protocolo adicional I en lo tocante a las normas sobre la asistencia humanitaria en los conflictos armados internacionales.

⁶⁷ Comité Internacional de la Cruz Roja, “El derecho internacional humanitario consuetudinario”. Disponible en https://www.icrc.org/spa/assets/files/other/icrc_003_pcustom.pdf.

las mujeres y los niños. También está prohibida la distinción adversa, lo que significa que se permite expresamente, e incluso a veces se exige, un trato preferencial por razón de necesidades concretas⁶⁸.

1. La prohibición de someter a los civiles a inanición como método de guerra

70. Someter a los civiles a inanición como método de guerra está prohibido incondicionalmente tanto en los conflictos armados internacionales⁶⁹ como en los no internacionales⁷⁰. De acuerdo con el derecho internacional humanitario, se prohíbe “atacar, destruir, sustraer o inutilizar con ese fin los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, tales como los artículos alimenticios y las zonas agrícolas que los producen, las cosechas, el ganado, las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de riego”⁷¹.

71. Estas prohibiciones también se suelen considerar normas de derecho internacional consuetudinario, aplicables a todos los tipos de conflictos armados según el estudio del CICR sobre el derecho internacional humanitario consuetudinario⁷². Dicho estudio pone de relieve que la prohibición se vulnera no solo si la privación de fuentes de alimentos y suministros provoca hambre, sino también cuando el hambre es el resultado de denegar el acceso a los alimentos⁷³. La norma 54 prohíbe atacar, destruir, sustraer o inutilizar los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, lo que incluye los alimentos.

72. Someter a inanición a los civiles de manera deliberada podría constituir un crimen de guerra en virtud del derecho penal internacional, posibilidad que se examinará en la sección relativa a la responsabilidad individual.

2. La prohibición del desplazamiento forzoso

73. El desplazamiento es un importante factor que contribuye al hambre y la inanición en tiempos de conflicto armado. El desplazamiento forzoso está prohibido en virtud del artículo 49 del Convenio de Ginebra relativo a la Protección debida a las Personas Civiles en Tiempo de Guerra y en virtud del artículo 17 del Protocolo adicional II. Se deben adoptar todas las medidas posibles para garantizar que los civiles cuenten con condiciones satisfactorias de alojamiento, higiene, salud, seguridad y alimentación, y que los miembros de una familia no estén separados. El desplazamiento ilícito constituye un crimen de guerra con arreglo al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, tanto en conflictos armados internacionales como no internacionales⁷⁴.

3. La denegación o el entorpecimiento de la asistencia humanitaria⁷⁵

74. Los principios y las normas que rigen la asistencia humanitaria son fundamentales para proteger el derecho a la alimentación en situaciones de conflicto armado. De conformidad con la resolución [46/182](#) de la Asamblea General, “la

⁶⁸ Véase el Convenio de Ginebra relativo al Trato debido a los Prisioneros de Guerra.

⁶⁹ Véase el artículo 54 1) del Protocolo adicional I.

⁷⁰ Véase el artículo 14 del Protocolo adicional II.

⁷¹ Véase el artículo 54 1) del Protocolo adicional I y el artículo 14 del Protocolo adicional II.

⁷² Véase la norma 53 sobre el hambre como método de guerra y la norma 54 sobre los ataques contra los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil.

⁷³ CICR, “Rule 53: starvation as a method of warfare”. Disponible en https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule53.

⁷⁴ Véase el artículo 8, párrafo 2 a) vii) y b) viii).

⁷⁵ La ayuda alimentaria de carácter humanitario en períodos de guerra debe distinguirse de la ayuda alimentaria en períodos de paz (véase el documento [E/CN.4/2002/58](#)).

asistencia humanitaria deberá proporcionarse de conformidad con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad”.

75. Las partes en un conflicto armado tienen la responsabilidad primordial de satisfacer las necesidades de la población bajo su control, incluidos los alimentos y el agua. Si las partes en un conflicto no pueden satisfacer esas necesidades, deben permitir y facilitar los esfuerzos de los organismos humanitarios imparciales para emprender acciones de socorro, entre otros medios concediendo el derecho de libre paso. También hay una serie de disposiciones relativas a la asistencia de socorro para los civiles en los territorios ocupados en virtud del Convenio de Ginebra relativo a la Protección debida a las Personas Civiles en Tiempo de Guerra (arts. 55 y 59) y el Protocolo adicional I (arts. 68 a 71). En 2014, el CICR publicó un documento útil sobre el acceso humanitario en el que se describen las distintas etapas de análisis para determinar las obligaciones relacionadas con el acceso de la asistencia humanitaria⁷⁶.

76. Los Estados tienen la obligación de conceder el paso libre de la asistencia humanitaria para acceder a determinadas categorías de personas, como las mujeres embarazadas y los niños, incluso si esas personas pertenecen a un Estado adversario o a una facción enemiga no estatal⁷⁷. El artículo 70 1) del Protocolo adicional I extiende esta cobertura a toda la población civil.

77. Los Estados no pueden denegar el permiso para suministrar alimentos, salvo en circunstancias excepcionales, como un estado creíble de necesidad militar. El argumento del estado de necesidad militar solo puede invocarse para regular el acceso humanitario, y no para prohibir definitivamente la posibilidad de que una organización humanitaria imparcial opere en determinadas zonas. Además, el estado de necesidad militar solo puede invocarse para restringir temporalmente la asistencia humanitaria y dentro de unos límites geográficos específicos. Denegar el acceso constituiría una violación flagrante del derecho a la alimentación y el derecho a la vida, especialmente si los civiles mueren de hambre como resultado de ello. El hecho de obstaculizar intencionalmente los suministros de socorro figura como un crimen de guerra en virtud del artículo 8, párrafo 2 b) xxv) del Estatuto de Roma.

78. En los conflictos armados internacionales existen normas específicas que regulan la prestación de suministros de socorro básicos a los civiles en los territorios bajo el control de una parte en el conflicto⁷⁸. Contar con el consentimiento del Estado receptor en lo que respecta a la asistencia humanitaria es necesario tanto en los conflictos armados internacionales como no internacionales, lo que ha dado lugar a un debate sobre la manera de conjugar las tensiones existentes entre la soberanía del Estado y el socorro humanitario de emergencia.

⁷⁶ CICR, “ICRC Q&A and lexicon on humanitarian access” (2014). Disponible en www.icrc.org/eng/assets/files/2014/icrc-q-and-a-lexicon-on-humanitarian-access-06-2014.pdf.

⁷⁷ Véase el artículo 23 del Convenio de Ginebra relativo a la Protección debida a las Personas Civiles en Tiempo de Guerra.

⁷⁸ Estas normas se encuentran principalmente en los artículos 70 y 71 del Protocolo adicional I y en el Convenio de Ginebra relativo a la Protección debida a las Personas Civiles en Tiempo de Guerra. Las normas del derecho internacional humanitario aplicables en los conflictos armados no internacionales se encuentran principalmente en el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra, el artículo 18 2) del Protocolo adicional II, y el derecho internacional humanitario consuetudinario (véase *Humanitarian Access in Situations of Armed Conflict: Handbook on the International Normative Framework*, versión 2, diciembre de 2014).

C. El derecho penal internacional: la responsabilidad penal individual

79. La responsabilidad penal individual es fundamental para garantizar la rendición de cuentas por las violaciones del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. La trascendencia de algunas violaciones graves de dichos derechos ha llevado a la comunidad internacional a regularlas mediante el derecho penal internacional y asignarles una responsabilidad penal individual. Esos crímenes pueden ser enjuiciados no solo a nivel nacional sino también a nivel internacional. El artículo 5 del Estatuto de Roma establece la definición más completa y actualizada de los crímenes internacionales pertinentes, a saber, el genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra.

80. Aunque históricamente la inanición y la hambruna fueron tácticas de guerra permitidas por los Estados, en la actualidad la comunidad internacional acepta de manera generalizada que la hambruna causada intencionalmente y la inanición forzosa están prohibidas en virtud del derecho internacional. Por desgracia, y a pesar de ese consenso, esas situaciones todavía se están produciendo.

81. Los actuales conflictos en el Afganistán, el Iraq, la República Árabe Siria, la República Centroafricana, Sudán del Sur y el Yemen, así como en varios otros países, socavan a diario la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación⁷⁹. En algunos casos, los Estados y sus adversarios utilizan los alimentos como arma contra los grupos opuestos mediante la destrucción o el envenenamiento de cultivos, el bloqueo de los suministros de socorro y el desplazamiento de personas de sus hogares con el fin de privarlas de sus medios de subsistencia. En otros casos, se descuida la atención de los grupos vulnerables, como las mujeres, los niños, los detenidos y los prisioneros de guerra, o se les deja morir de hambre. Esas acciones no siempre dan lugar a violaciones del derecho a la alimentación, pero pueden constituir crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad o genocidio, lo que podría dar lugar a la responsabilidad individual en virtud del derecho penal internacional.

1. Definición de los delitos conexos contemplados en el Estatuto de Roma

82. Además de enumerar delitos concretos, en el artículo 7 del Estatuto de Roma se definen los crímenes de lesa humanidad de una manera abierta, que puede interpretarse en el sentido de que incluya la hambruna: “actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física”. Los conflictos armados no son una condición previa, si bien los actos deben producirse en una situación acuciante en la que el hambre se derive de las políticas y prácticas adoptadas oficialmente⁸⁰.

83. Un crimen de lesa humanidad tiene dos componentes: en primer lugar, los acusados deben cometer deliberadamente los actos necesarios para que se produzca el delito específico, y, en segundo lugar, el acto debe cometerse como parte de un “ataque generalizado o sistemático” contra una población civil. La hambruna cumple automáticamente el segundo requisito porque, por definición, es

⁷⁹ FAO y PMA, “Monitoring food security in countries with conflict situations: a joint FAO/WFP update for the United Nations Security Council (July 2016)”. Disponible en www.fao.org/3/a-c0335e.pdf.

⁸⁰ S. I. Skogly, “Crimes against humanity – revisited: is there a role for economic and social rights?”, *International Journal of Human Rights*, vol. 5, núm. 1 (2001), págs. 58 a 80.

generalizada y sistemática. Por el contrario, es más difícil que se reúna el primer requisito.

84. El uso intencional de la inanición como arma está claramente prohibido en todos los tipos de conflictos, pero se clasifica como crimen de guerra solo en los conflictos armados internacionales con arreglo al artículo 8 2) b) xxv) del Estatuto de Roma. En el artículo 8 se distingue entre conflictos armados internacionales y conflictos armados sin carácter internacional. Los actos punibles en virtud del Estatuto de Roma como crímenes de guerra suelen ser mayoritariamente (aunque no siempre) los mismos en ambos tipos de conflicto. Si bien estaría justificado legalmente efectuar una distinción respecto a determinados crímenes de guerra, no siempre es así. De hecho, algunas de las “violaciones graves de las leyes y costumbres” se considera que constituyen crímenes de guerra con arreglo al derecho internacional en los conflictos armados internacionales y los conflictos armados no internacionales, pero aun así el Estatuto de Roma únicamente los tipifica explícitamente en los conflictos armados internacionales. Un buen ejemplo de esta laguna es el delito de hacer padecer intencionalmente hambre a la población civil como método de hacer la guerra. Dicha laguna debería corregirse.

2. La hambruna como crimen internacional

85. El derecho penal internacional ya tipifica como delito determinadas conductas que conducen a la hambruna, pero el tratamiento jurídico dado a las acusaciones de hambruna no ha sido coherente. Muchas doctrinas jurídicas aprueban que se pueda realizar una acusación por dichas conductas (genocidio, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad), pero la comunidad internacional nunca ha solicitado que se incoe un proceso penal internacional contra funcionarios públicos o agentes no estatales por haber suscitado, infligido o prolongado una situación de hambruna, en parte debido a las complejidades jurídicas y políticas que rodean los cargos penales⁸¹.

86. El hambre se convierte en un crimen si hay pruebas suficientes de que se haya intentado bloquear, de manera deliberada o imprudente, el acceso a los alimentos de determinados grupos en condiciones de conflicto o penuria. El crimen de hambruna puede tener su origen en actos de omisión, pero también en acciones indirectas, como el bloqueo de la asistencia humanitaria, el incumplimiento de las leyes pertinentes de la guerra o la incapacidad de proporcionar sistemas de socorro internacional con los recursos necesarios en el contexto de la hambruna.

87. Para poder determinar la existencia de un crimen de hambruna es preciso demostrar que la acción de los responsables sea intencionada o imprudente⁸². Demostrar la intención específica como base de la responsabilidad penal es difícil, ya que la muerte por inanición es lenta y a menudo es el resultado de diversas causas coadyuvantes.

88. Resulta especialmente problemático enjuiciar a una persona acusada de haber cometido el crimen de hambruna en un conflicto de carácter no internacional. La hambruna suele producirse en conjunción con otros crímenes graves y, como tales, las sentencias que se dictan no suelen incluir la hambruna como delito independiente.

89. Es importante reconocer la brecha entre lo que la ley prescribe y la viabilidad de su aplicación, así como las medidas que deben adoptarse para cerrar dicha brecha. La tipificación formal de la responsabilidad individual en relación con la

⁸¹ David Marcus, “Famine crimes in international law”, *American Journal of International Law*, vol. 97, núm. 2 (2003), págs. 245 a 281.

⁸² *Ibid.*

hambruna y la inseguridad alimentaria grave aclararía los términos de los crímenes. En la actualidad, la autoridad legal está dispersa y fragmentada. La formulación coherente del contenido del crimen en un texto autorizado contribuiría de manera destacada al desarrollo del derecho internacional en este ámbito, en un contexto en que los derechos humanos más fundamentales están sujetos en la actualidad a violaciones masivas sin que se pongan en marcha los procedimientos de rendición de cuentas.

90. El establecimiento de la Corte Penal Internacional fue un paso importante, pero su potencial sigue hasta ahora sin materializarse. En teoría, es posible llevar ante la justicia a los responsables de permitir que sus poblaciones o las de sus adversarios se mueran de hambre durante un conflicto armado, pero la voluntad política para hacerlo no se manifiesta claramente ni es generalizada.

V. Conclusión y recomendaciones

91. **La interdependencia de la inseguridad alimentaria y los conflictos armados ha quedado más patente en los últimos años. Los conflictos armados contemporáneos diferencian cada vez menos entre las operaciones militares y las concentraciones de civiles, de modo que países enteros se usan como campos de batalla. La ampliación de las zonas de combate agrava las violaciones relativas a los alimentos y al agua, lo que a su vez da lugar al hambre y las enfermedades. Esas pautas causan una escalada de la violencia y, a su vez, aumentan el sufrimiento humano. La inanición y la hambruna son violaciones a gran escala del derecho a la alimentación que pueden afectar negativamente a sociedades enteras y al mismo tiempo perjudicar gravemente a las personas y sus familias.**

92. **En vista de la actual situación de hambruna en zonas que sufren un conflicto prolongado o que salen de un conflicto, que se ve agravada por el cambio climático, la falta de interés político y la escasez de fondos, es necesario contar con una convención mundial que dé a los Estados y a la comunidad internacional mandatos jurídicos claros para evitar la hambruna y proteger el derecho de los pueblos a una alimentación adecuada. Esa protección no se podrá lograr de manera fiable a través de mecanismos voluntarios. Si la comunidad internacional desea tomarse en serio el carácter imperativo del derecho a la alimentación y la erradicación de la inseguridad alimentaria grave, se deben adoptar medidas para fomentar la aplicación de las normas vigentes y codificar y detallar las normas vigentes de derecho internacional en lo que se refiere a la seguridad alimentaria. En primer lugar, debería establecerse un acuerdo vinculante que abarque los elementos esenciales de la prevención de los conflictos, las prohibiciones relacionadas con la hambruna y la inanición, y la rehabilitación del sector agrícola después de los conflictos. En segundo lugar, deberían adoptarse medidas para maximizar la obtención de alimentos locales y regionales destinados a la ayuda, entre otras mediante el aumento de la asistencia para el desarrollo con miras a la recuperación a largo plazo. Por último, se deberían elaborar disposiciones jurídicas internacionales que refuercen decididamente la norma de que las medidas deliberadas adoptadas para provocar la inanición son un crimen de guerra o un crimen de lesa humanidad y que, en los casos más graves, deberían ser remitidas a la Corte Penal Internacional para su investigación y enjuiciamiento. El reconocimiento oficial de la hambruna como crimen pondrá fin a la tendencia**

de los gobiernos a “esconderse detrás de la cortina de los desastres naturales y la soberanía estatal para utilizar el hambre como arma genocida”⁸³.

93. Habida cuenta de que la mayoría de los países propensos a conflictos son economías basadas en la agricultura, la facilitación del retorno a la agricultura o la pesca es clave para lograr una reintegración exitosa de los excombatientes y las víctimas en las situaciones posteriores a conflictos. Sin embargo, restaurar los activos productivos perdidos no es suficiente. Los países que acaban de salir de un conflicto son propensos a caer nuevamente en uno. Es necesario hacer una sólida transición de una agricultura de subsistencia a medios de vida más sostenibles. Durante el período de transición serán necesarias intervenciones en apoyo de campesinos, pequeños agricultores y pescadores marginales, dando prioridad a los excombatientes desmovilizados y las mujeres. Estos grupos constituyen los principales segmentos de la fuerza de trabajo en las zonas de conflicto actuales. La capacidad de esos trabajadores agrícolas para restablecer sus medios de vida podría mejorarse considerablemente si se les ayuda a comprender el funcionamiento de los mercados, a acceder a la mejora de los sistemas de producción y a reforzar la resiliencia de sus granjas⁸⁴.

94. Las políticas a largo plazo son esenciales para que la comunidad internacional pueda impedir la repetición periódica de la hambruna. En su ausencia, no debería sorprender que los problemas actuales tengan un efecto indirecto en tiempos de paz. Esta perspectiva es mucho más realista que confiar en que las hambrunas desaparezcan en cuanto se silencien las armas. Las violaciones de los derechos humanos, los crímenes de guerra, la represión y todas las formas de desigualdad son factores que suelen generar hambruna. La atención y el compromiso de la comunidad internacional deben orientarse, como cuestión de máxima prioridad, a eliminar esas causas profundas de la hambruna, y no a abordar únicamente los síntomas visibles de la catástrofe alimentaria precedente⁸⁵. Un enfoque preventivo eficaz respecto a la hambruna puede salvar muchas más vidas que el actual enfoque reactivo.

95. Con miras a proteger el derecho a la alimentación en situaciones de conflicto, la Relatora Especial formula las recomendaciones que figuran a continuación.

96. Los Estados deberían:

a) Adoptar medidas concretas para velar por que la legislación nacional ofrezca un marco que reconozca las obligaciones del Estado de respetar, proteger y hacer efectivo el derecho humano a una alimentación adecuada, tanto en tiempos de paz como en situaciones de conflicto;

b) Adoptar todas las medidas legislativas, judiciales y presupuestarias necesarias, teniendo en cuenta que garantizar el contenido básico mínimo del derecho a la alimentación, “estar protegido contra el hambre”, es obligatorio en todo momento;

c) Garantizar que la asistencia alimentaria llegue a la totalidad de la población en las zonas de conflicto sin discriminación y distribuir el máximo de los recursos disponibles de manera no discriminatoria;

d) Prevenir y sancionar los ataques de los grupos armados contra las fuentes de producción de alimentos y el bloqueo de los convoyes de ayuda

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ La labor de la FAO en Mindanao (Filipinas), es un buen ejemplo de este tipo de rehabilitación. Véase FAO, “Paz y seguridad alimentaria”.

⁸⁵ Alex de Waal, *Mass Starvation: The History and Future of Famine* (pendiente de publicar).

humanitaria y contrarrestar sus consecuencias, ya que se trata de elementos fundamentales para dar cumplimiento al derecho a la alimentación y los compromisos en materia de derecho internacional humanitario;

e) Dar prioridad a la disponibilidad, accesibilidad e idoneidad de los alimentos para las poblaciones más vulnerables, incluidos los desplazados internos y los refugiados;

f) Elaborar leyes penales en el plano nacional que prohíban terminantemente hacer padecer hambre a los civiles como método de guerra y el desplazamiento forzado, y que reconozcan el bloqueo de la asistencia humanitaria como un delito sujeto a enjuiciamiento a título individual, ya sea en tribunales nacionales o, tras extradición, en los tribunales internacionales.

97. La comunidad internacional debería:

a) Establecer un sistema de alerta temprana eficaz destinado a advertir de situaciones de hambruna inminente con miras a minimizar los fallecimientos, la devastación y los brotes de enfermedades graves;

b) Hacer un llamamiento para que se enmiende el Estatuto de Roma con miras a añadir la hambruna como un posible crimen internacional, independientemente de que se produzca en un conflicto armado internacional o no internacional;

c) Instar al CICR a convocar lo antes posible una conferencia de los Estados partes en los Convenios de Ginebra para revisar las normas y los principios internacionales humanitarios a fin de asegurar que el crimen de hambruna deje de quedar impune;

d) Revisar las normas relativas a los refugiados para garantizar que los países anfitriones amparen una condición jurídica de los refugiados que les permita trabajar, ganarse la vida y proteger sus bienes;

e) Obtener financiación internacional distinta de las contribuciones voluntarias mediante el establecimiento de contribuciones obligatorias a nivel internacional, siguiendo el ejemplo del Fondo Verde para el Clima;

f) Designar a un grupo especial de estudio en nombre del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a fin de sentar las bases de un nuevo tratado internacional que aborde las causas profundas de la hambruna y proporcione una base jurídica para la labor de prevención de la hambruna.