



# Asamblea General

Distr. general  
18 de julio de 2022  
Español  
Original: inglés

---

## Septuagésimo séptimo período de sesiones

Tema 69 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**

## **El derecho a la alimentación y la pandemia de enfermedad por coronavirus**

### **Nota del Secretario General**

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Michael Fakhri, de conformidad con la resolución [76/166](#) de la Asamblea y la resolución [46/19](#) del Consejo de Derechos Humanos.

---

\* [A/77/150](#).



## **Informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Michael Fakhri**

### *Resumen*

El Relator Especial sobre el derecho a la alimentación presenta este informe de conformidad con la resolución [76/166](#) de la Asamblea General, y en él examina cuestiones emergentes relativas a la realización del derecho a la alimentación, en particular en el contexto de la actual pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y sus repercusiones en la seguridad alimentaria y la nutrición. En los más de dos años que las comunidades llevan conviviendo con la enfermedad por coronavirus, se han ido adaptando para sobrevivir. Sin embargo, la mayoría de los Gobiernos nacionales aún no han dado una respuesta internacional de fondo a la crisis alimentaria. El Relator Especial destaca las limitaciones estructurales y describe a grandes rasgos cómo una transición justa a la agroecología proporciona el camino a seguir.

## I. Introducción

### A. Situación actual

1. En comparación con la vida antes de que el coronavirus del síndrome respiratorio agudo severo de tipo 2 (SARS-CoV-2) golpeará a la humanidad, hoy en día hay más personas que se sienten más enfermas, más hambrientas y más pobres y que tienen menos seguridad de vivienda y laboral. El consenso internacional es que la pandemia ha expuesto y exacerbado las fragilidades existentes en los sistemas alimentarios.

2. En el presente informe, el Relator Especial:

- Resume el impacto de la pandemia en la seguridad alimentaria y la nutrición;
- Proporciona un marco normativo para orientar a los Estados en la elaboración de planes de acción sobre el derecho a la alimentación y en la coordinación internacional de su respuesta a la crisis alimentaria.

3. El presente informe se ha beneficiado de una serie de consultas regionales con la sociedad civil, así como de las aportaciones escritas de organizaciones de la sociedad civil y Gobiernos en respuesta a un cuestionario. El Relator Especial agradece a todos los Gobiernos y partes interesadas sus respuestas<sup>1</sup>.

4. El hambre ha aumentado desde 2015. En 2021, entre 702 y 828 millones de personas se vieron afectadas por el hambre. Esto supone 103 millones de personas más que durante el período 2019–2020 y 46 millones más que en 2020, si se comparan las cifras con la media del rango previsto. Después de aumentar considerablemente en 2020, la prevalencia mundial de la inseguridad alimentaria moderada o grave se mantuvo prácticamente sin cambios en 2021, con alrededor de 2.300 millones de personas en el mundo con inseguridad alimentaria moderada o grave. La brecha de género en la inseguridad alimentaria, que había crecido en 2020, se amplió aún más de 2020 a 2021, impulsada en gran medida por el aumento de las diferencias en América Latina y el Caribe, así como en Asia. En 2021, el 31,9 % de las mujeres de todo el mundo sufría inseguridad alimentaria moderada o grave, frente al 27,6 % de los hombres. Casi 3.100 millones de personas no podrán permitirse una dieta saludable en 2020. Se trata de 112 millones más que en 2019, lo que refleja la inflación de los precios de los alimentos al consumo derivada de las repercusiones económicas de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y de las medidas puestas en marcha para contenerla<sup>2</sup>.

5. La desigualdad también ha aumentado durante la pandemia de COVID-19, mientras que la riqueza de los multimillonarios y los beneficios de las empresas se han disparado a niveles récord. En el sector alimentario, la riqueza de los multimillonarios aumentó en mil millones de dólares cada dos días<sup>3</sup>. En 2021, Cargill, uno de los mayores comerciantes de alimentos del mundo, obtuvo casi 5.000 millones

<sup>1</sup> Las respuestas están disponibles en su totalidad en [www.ohchr.org/en/calls-for-input/2022/call-input-impact-covid-19-right-food](http://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2022/call-input-impact-covid-19-right-food).

<sup>2</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y otros, *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2022* (Roma, FAO, 2022).

<sup>3</sup> Véase <https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/2022-05/Oxfam%20Media%20Brief%20-%20EN%20-%20Profiting%20From%20Pain%2C%20Davos%202022%20Part%202.pdf>.

de dólares de ingresos netos, el mayor beneficio en sus 156 años de historia, y se esperan ganancias aún mayores en 2022<sup>4</sup>.

6. Lo que frustró a los ciudadanos es el hecho de que cuando se detectó por primera vez el SARS-CoV-2, los Gobiernos podrían haber evitado una pandemia o haber disminuido su impacto si hubieran actuado con rapidez, decisión y coordinación multilateral. El 30 de enero de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró que el brote constituía una emergencia de salud pública de importancia internacional, que es el nivel más alto de preocupación global especificado en las normas sanitarias internacionales jurídicamente vinculantes. Los Gobiernos deberían haber aprendido de anteriores brotes y pandemias y haber entrado en acción con una respuesta coordinada a nivel mundial. En cambio, las autoridades nacionales esperaron a que aumentara el número de muertos y a que el virus se extendiera a nivel mundial antes de tomar medidas decisivas. Incluso desde entonces la cooperación internacional ha sido limitada<sup>5</sup>. En última instancia, la pandemia ha sido el resultado de un fracaso de la gobernanza mundial<sup>6</sup>. La pandemia no es solo un problema de salud pública, sino también un reto de derechos humanos, cuyo impacto viene determinado por un liderazgo deficiente, la desigualdad socioeconómica, el racismo sistémico y la discriminación estructural<sup>7</sup>. En el momento de redactar este informe, la OMS informa de aproximadamente 570.000.000 de casos confirmados, incluyendo 6.400.000 muertes<sup>8</sup>.

7. Desde que las fuerzas armadas de la Federación de Rusia invadieron indebidamente Ucrania en febrero de 2022, la crisis alimentaria ha cobrado protagonismo en las agendas nacionales e internacionales. La población ucraniana teme por su vida y se enfrenta a una posible escasez de alimentos, sobre todo porque las granjas, los campos y los bancos de semillas ucranianos están siendo destruidos por las fuerzas de la Federación de Rusia<sup>9</sup>.

8. Veintiséis países abastecen al menos el 50 % de sus necesidades de trigo en la Federación de Rusia y Ucrania. El ataque de la Federación de Rusia a Ucrania provocó una conmoción mundial y generó un riesgo de hambruna e inanición inminente en más lugares del mundo<sup>10</sup>. El Gobierno de Ucrania ha dicho que 22 millones de toneladas de cereales están atascadas en el país debido al bloqueo de sus puertos por parte de la Federación de Rusia.

9. Sin embargo, la subida de los precios del trigo y el aceite de cocina no se debe a una escasez de suministros como tal, sino a que los distribuidores, comerciantes y especuladores financieros han respondido con miedo y pánico.

10. Desde hace más de dos años, personas y organizaciones de la sociedad civil de todo el mundo han dado la voz de alarma sobre la crisis alimentaria. El Relator Especial, entre otros, también ha pedido una respuesta internacional coordinada a la crisis alimentaria. Sin embargo, la comunidad internacional no ha conseguido

<sup>4</sup> Véase [www.bloomberg.com/news/articles/2021-08-06/crop-giant-cargill-reports-biggest-profit-in-156-year-history](https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-08-06/crop-giant-cargill-reports-biggest-profit-in-156-year-history) y [www.theguardian.com/news/2022/apr/17/soaring-food-prices-push-more-cargill-family-members-on-to-world-richest-500-list](https://www.theguardian.com/news/2022/apr/17/soaring-food-prices-push-more-cargill-family-members-on-to-world-richest-500-list).

<sup>5</sup> Grupo Independiente de Preparación y Respuesta ante una Pandemia, “COVID-19: Make It the Last Pandemic” (2021), secc. 4.3.

<sup>6</sup> A/HRC/47/31 y Nicoletta Dentico, Remco van de Pas y Priti Patnaik, “The politics of a WHO pandemic treaty in a disenchanted world”, Geneva Global Health Hub report (Ginebra, 2021).

<sup>7</sup> A/75/163.

<sup>8</sup> Véase <https://covid19.who.int>.

<sup>9</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), “Ukraine: Millions of displaced traumatised and urgently need help, say experts”, comunicado de prensa, 5 de mayo de 2022.

<sup>10</sup> ACNUDH, “Ukraine: UN expert warns of global famine, urges end to Russia aggression”, comunicado de prensa, 18 de marzo de 2022.

movilizar a las agencias con sede en Roma y a otras organizaciones de las Naciones Unidas para responder a la crisis alimentaria de forma coordinada. Este fracaso es un testimonio de la división entre los Estados y de las limitaciones del multilateralismo internacional actual.

11. La razón por la que el mundo sigue en crisis alimentaria hoy en día y se enfrenta a la amenaza de un aumento de las tasas de hambre, hambruna y malnutrición no es solo por la pandemia. También se debe a que muchos gobiernos e instituciones internacionales no han escuchado a las comunidades más vulnerables ni han respondido a sus demandas. Se han negado a cooperar y coordinar, y han decidido, en cambio, permitir los negocios agroalimentarios y la especulación financiera.

12. La Cumbre de las Naciones Unidas sobre los Sistemas Alimentarios de 2021 fue una oportunidad perdida para abordar la crisis alimentaria y fomentar la cooperación internacional, ya que ni siquiera tuvo en cuenta el impacto de la pandemia en los sistemas alimentarios del mundo y no proporcionó una orientación de política sustantiva o útil para abordar los desafíos actuales<sup>11</sup>.

13. Como se sabe desde hace décadas y como ha reafirmado recientemente el Secretario General, el hambre y la hambruna no son el resultado de la baja productividad, sino un problema político de origen humano<sup>12</sup>. Más concretamente, la violencia organizada y los conflictos armados siguen siendo las principales causas de la inseguridad alimentaria (y será objeto del informe temático del Relator Especial en 2023)<sup>13</sup>. Por ejemplo, el bloqueo del combustible y de la ayuda humanitaria en el Yemen por parte de Arabia Saudí y de las autoridades locales ha provocado una hambruna y la muerte por inanición de decenas de miles de niños desde 2015, con 2,2 millones de niños que sufren desnutrición aguda<sup>14</sup>.

14. La forma en que los Estados aborden esta crisis alimentaria, con sus crecientes índices de hambre y conflicto, no será solo una respuesta a circunstancias extremas; también transformará los sistemas alimentarios del mundo durante las próximas décadas.

## **B. Enmarcar el problema**

15. Durante los peores momentos de la pandemia, los gobiernos que fueron flexibles, coordinados y receptivos a las demandas de la ciudadanía desarrollaron y aplicaron políticas eficaces. A partir de las aportaciones recibidas, algunas de las medidas más eficaces para satisfacer el derecho a la alimentación de la población fueron las transferencias directas en efectivo, la alimentación escolar universal, la aplicación de la legislación laboral y la mejora de la protección de los trabajadores, el apoyo a los campesinos, el apoyo a los mercados territoriales y la ampliación de la protección social.

16. El problema de intentar transformar los sistemas alimentarios no es la falta de soluciones, sino la falta de acción concertada y de determinación política internacional para abordar los retos estructurales. Muchos gobiernos están tratando los programas de recuperación como medidas de emergencia de salud pública y están empezando a poner fin a estos programas. Además, algunos Gobiernos nacionales se están planteando dar marcha atrás en sus compromisos para mejorar la sostenibilidad de sus sistemas alimentarios y están volviendo a las viejas formas de la agricultura

<sup>11</sup> [A/76/237](#).

<sup>12</sup> Véase [www.un.org/press/en/2021/sgsm20619.doc.htm](http://www.un.org/press/en/2021/sgsm20619.doc.htm).

<sup>13</sup> FAO y PMA, “Hunger hotspots”.

<sup>14</sup> Véanse [A/HRC/48/20](#) y <https://news.un.org/en/story/2022/03/1113852>.

industrial intensiva<sup>15</sup>. Las medidas que mejoran efectivamente el derecho a la alimentación no deben tratarse como respuestas temporales, sino que deben considerarse como una prueba de lo que es posible transformar en un sistema alimentario. Los Estados deberían reforzar y no poner fin a sus medidas contra la pandemia.

17. Lo que ha empeorado la situación es que las empresas agroalimentarias han utilizado la pandemia para lucrarse y presionar a los gobiernos para justificar la paralización de la aplicación de medidas que promueven el derecho a la alimentación<sup>16</sup>. Por ejemplo, cuando el Gobierno de México puso en marcha una nueva política de etiquetado que exigía un etiquetado frontal que advirtiera a los consumidores si un producto tiene un exceso de sal, grasa, azúcares añadidos o calorías, la industria de las bebidas ultraprocesadas y azucaradas supuestamente presionó en contra de la medida y ha aumentado la publicidad de sus productos durante la pandemia<sup>17</sup>.

18. El Relator Especial ha sido testigo de decenas de ejemplos del ingenio de las personas en estos tiempos difíciles. A pesar del dolor y la angustia de la pandemia, estas han respondido a las crecientes tasas de hambre y malnutrición conectándose más directamente con la tierra y los productores locales de alimentos. Estas conexiones más profundas están generando transformaciones culturales y sociales a pequeña escala que están surgiendo de las luchas diarias de los ciudadanos. Pasarán años antes de que se comprenda plenamente el impacto a largo plazo de la pandemia en la sociedad, pero en el futuro es probable que esta época se considere un momento revolucionario de profundo cambio global. Los Estados pueden optar por aprovechar esta ola de cambio y darle forma para que sirva a las personas a través de los derechos humanos o pueden resistirse a esta ola popular e intentar proteger el *statu quo* de cómo se distribuye el poder en los sistemas alimentarios del mundo.

## II. Efecto de la pandemia en la seguridad alimentaria y la nutrición

### A. Desafíos

19. La pandemia de COVID-19 y las acciones empleadas para detener la transmisión del virus han tenido importantes efectos sobre la seguridad alimentaria y la nutrición en casi todos los países, aunque en distintos grados. Como consecuencia de los estrictos confinamientos, muchas personas no pudieron trabajar y por tanto perdieron los ingresos necesarios para acceder a una alimentación y nutrición adecuadas.

20. Las condiciones climáticas del período 2020–2021 provocaron inundaciones o sequías en muchas partes del mundo. En la República Árabe Siria, por ejemplo, la disminución del nivel de agua en las presas y de las aguas subterráneas creó problemas como la salinización del suelo y afectó a los cultivos de regadío. Los niveles de producción de alimentos han disminuido, y la tasa de inseguridad alimentaria ha aumentado hasta su nivel más alto desde el comienzo de la pandemia<sup>18</sup>. Lo mismo puede decirse de los países del Sahel y el Cuerno de África, que están experimentando niveles históricos de sequía.

<sup>15</sup> Véase [https://ipes-food.org/\\_img/upload/files/AnotherPerfectStorm.pdf](https://ipes-food.org/_img/upload/files/AnotherPerfectStorm.pdf).

<sup>16</sup> Véase [www.fian.org/files/files/Covid\\_Monitoring\\_Report\\_-\\_Template\\_EN\(1\).pdf](http://www.fian.org/files/files/Covid_Monitoring_Report_-_Template_EN(1).pdf).

<sup>17</sup> Comunicación de El Poder Del Consumidor.

<sup>18</sup> Comunicación del Gobierno de la República Árabe Siria.

21. En el Sur Global, los gobiernos a menudo forzaron el cierre de los mercados informales mientras permitían que los centros comerciales “formales” permanecieran abiertos. Esto repercutió injustamente en los medios de vida de gran parte de la población pobre urbana, afectando al acceso de los compradores y al de los vendedores a los alimentos. La disminución de la diversidad de la dieta, el aumento de la malnutrición y las enfermedades relacionadas con la dieta y el aumento de los niveles de violencia de género fueron algunos de los efectos más sorprendentes<sup>19</sup>.

22. En muchos países, el éxodo masivo de población de las zonas urbanas a las rurales durante los confinamientos dificultó el acceso a los alimentos. En Nepal, por ejemplo, una de las dificultades más llamativas de las que se informó fue el miedo adicional que experimentaron algunas personas a consumir huevos, carne, fruta y leche como posibles fuentes de transmisión del virus. Esta idea errónea que persistió al principio de la pandemia provocó una fuerte caída de la demanda de estos alimentos de alto precio pero ricos en nutrientes; la disminución del consumo de alimentos muy necesarios, diversos y nutritivos, debilitó la salud de la población<sup>20</sup>.

23. En consecuencia, la pandemia ha exacerbado aún más las desigualdades mundiales y locales, afectando de forma desproporcionada a las mujeres, las niñas y las personas no binarias, especialmente las de color, las que tienen necesidades de accesibilidad diferentes, las de origen migrante, las personas mayores y otros grupos marginados. En muchos países, ciertos segmentos de la población pagaron un precio especialmente alto en lo que respecta a la seguridad alimentaria, como las familias que dependen de las remesas de sus miembros migrantes, las familias que se sostienen gracias al trabajo estacional, las personas con trabajo inseguro e informal, las familias encabezadas por mujeres, las personas desplazadas y las personas que viven en zonas rurales o remotas. Durante la pandemia se ha registrado un aumento de la violencia contra las mujeres y las personas no binarias. Las personas sin hogar, las que salen del hospital, así como las personas confinadas en casa, a menudo se cuelean en las redes de asistencia y no pueden acceder a los alimentos.

24. La mayoría de los productores de alimentos del mundo trabajan a pequeña escala. La pandemia les ha afectado mucho, ya que se ha limitado su acceso a su territorio y se ha interrumpido su acceso a los mercados para vender sus alimentos o comprar suministros y equipos<sup>21</sup>. Ya antes de la COVID-19, los trabajadores de la alimentación y de la agricultura eran los más afectados por la pobreza laboral y la inseguridad alimentaria; la falta de una respuesta coordinada de los gobiernos y las empresas a la pandemia ha empeorado la situación mundial.

25. Las mujeres son las que tienen más probabilidad de pasar hambre, al tiempo que cargan con la responsabilidad de alimentar a sus familias. Constituyen una proporción importante de los trabajadores informales o pequeños productores, que se han visto más afectados por las consecuencias económicas de la COVID-19. Además, es frecuente que las mujeres sufran discriminación en la propiedad de tierras y ganado, así como en los salarios. La pandemia ha puesto de manifiesto la sobrerrepresentación de las mujeres en las situaciones laborales más precarias, en la economía informal y en las actividades de cuidado poco remuneradas e invisibles, como el cuidado de personas mayores, las tareas domésticas y el bienestar de sus familias y comunidades. En muchos lugares del Sur Global, las mujeres representan una proporción importante de los trabajadores agrícolas y de los pequeños empresarios que venden en los mercados locales. Por lo tanto, se vieron profundamente afectados por los confinamientos, con repercusiones en sus medios de vida y en el acceso a alimentos

<sup>19</sup> Comunicación de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos.

<sup>20</sup> Comunicación del Gobierno de Nepal.

<sup>21</sup> FAO, *El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2020* (2020).

suficientes y nutritivos. Muchos siguen siendo muy vulnerables hoy en día<sup>22</sup>. En Sudáfrica, por ejemplo, los hogares encabezados por mujeres fueron supuestamente uno de los segmentos de población más afectados, ya que “casi la mitad de los hogares encabezados por mujeres no tenían una persona empleada en 2020<sup>23</sup>”.

26. En 2021, el número de niños que trabajan en el mundo aumentó a 160 millones, el primer incremento en 20 años. Se teme que varios millones más se verán pronto obligados a trabajar. El trabajo infantil se concentra en el sector agrícola, que representa el 70 % del total mundial<sup>24</sup>. La violación de los derechos de los niños se debe a que las familias son tan pobres que se ven obligadas a poner a sus hijos a trabajar. La situación de los niños se agravó cuando se impusieron los confinamientos y se negó a millones de niños y jóvenes el acceso a las comidas diarias en las escuelas. Además, con el paso de las escuelas a la enseñanza en línea, el aumento de los costes de la electricidad y los datos móviles supuso una carga financiera adicional para las familias, limitando aún más su poder adquisitivo. Los conflictos armados en curso, las crisis económicas y los cambios climáticos naturales, combinados con la pandemia, siguen poniendo en peligro la vida de millones de niños, y se prevé que la inseguridad alimentaria aguda se agrave aún más en 20 países o situaciones en 2022<sup>25</sup>.

27. Durante el período de cierre de restaurantes, hoteles y empresas de la industria alimentaria, los temporeros de todos los sectores perdieron sus fuentes de ingresos. Estas instalaciones sirvieron como un importante canal de comercialización, sobre todo para el ganado y los productos agrícolas. Los pequeños agricultores, los ganaderos, los trabajadores agrícolas de temporada y los empleados rurales, tanto en los mercados legales como en los informales, tuvieron muchas dificultades para alimentarse y alimentar a sus familias debido a los cierres. Los empleados extranjeros y migrantes fueron los que más sufrieron. Muchos trabajadores empleados en la economía informal se vieron obligados a seguir trabajando durante los primeros meses de la pandemia y exponerse al virus o perder todas las fuentes de ingresos y enfrentarse a una grave inseguridad alimentaria.

28. Los pueblos indígenas de todo el mundo se han enfrentado a graves problemas de seguridad alimentaria durante la pandemia. Han tenido que lidiar con un acceso inestable a la ayuda financiera gubernamental, el aumento de la violencia doméstica correlacionada con la pandemia y la exacerbación de las disputas y violaciones con respecto a los derechos sobre la tierra. El Relator Especial recibió numerosos informes sobre ejecuciones extrajudiciales y violencia contra los pueblos indígenas. Algunas comunidades indígenas no han podido practicar sus actividades agrícolas seminómadas/pastoriles debido a los confinamientos obligatorios y las cuarentenas. Las comunidades remotas que dependen de las entregas de alimentos han experimentado una escasez masiva. Los pueblos indígenas de los centros urbanos, que constituyen una parte importante del mercado laboral informal, fueron los primeros afectados por la pérdida de empleos<sup>26</sup>. Además, muchas comunidades estaban marginadas y tenían dificultades para acceder a una alimentación adecuada,

<sup>22</sup> Comunicación de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos.

<sup>23</sup> Comunicación del Centro de Recursos Legales (Sudáfrica) y de Statistics South Africa, “How COVID-19 affected food security in South Africa”, 31 de marzo de 2022 (disponible en [www.statssa.gov.za/?p=15273](http://www.statssa.gov.za/?p=15273)).

<sup>24</sup> Organización Internacional del Trabajo (OIT) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), “La COVID-19 y el trabajo infantil: un período de crisis, una oportunidad para actuar” (Nueva York, OIT y UNICEF, 2020).

<sup>25</sup> FAO y Programa Mundial de Alimentos (PMA), “Hunger hotspots: FAO-WFP early warnings on acute food insecurity - June to September 2022 outlook” (Roma, 2022). Disponible en [https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000139904/download/?\\_ga=2.114705600.638452923.1657716796-316493378.1643200274](https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000139904/download/?_ga=2.114705600.638452923.1657716796-316493378.1643200274).

<sup>26</sup> A/75/185.

especialmente si no eran autosuficientes. Por ejemplo, la comunidad pigmea de la República Democrática del Congo depende en gran medida de la ayuda humanitaria; Cuando esta ayuda no pudo llegar a tiempo, les resultó difícil conseguir suficientes alimentos de calidad durante la pandemia<sup>27</sup>.

## B. Respuestas

### Respuestas a nivel comunitario

29. La pandemia no solo ha puesto de manifiesto la fragilidad de los sistemas alimentarios, sino que también ha arrojado luz sobre lo que mejor ha funcionado en las comunidades. Ha subrayado el valor de compartir y la solidaridad, y la importancia que reviste aplicar los conocimientos tradicionales y locales en tiempos de extrema dificultad. Las comunidades perseveraron cuando no dependían exclusivamente de las operaciones de la cadena de valor de los alimentos para su seguridad alimentaria. Entre las soluciones resilientes se encuentran los mercados localizados, las reservas públicas de alimentos y los sistemas públicos conexos de distribución de alimentos, la asistencia mutua y el reparto de alimentos, así como la agroecología. El Relator Especial recibió informes de comunidades rurales y urbanas que indicaban cómo la ayuda mutua era crucial para crear solidaridad y resiliencia entre familias, hogares y comunidades. Esto incluía prácticas como ofrecer comida a bajo precio, vender productos alimenticios a precios estables a pesar de las condiciones del mercado y conservar y compartir semillas para cultivar alimentos.

30. Por ejemplo, en Nueva Zelanda, los líderes maoríes organizaron la entrega de paquetes de alimentos, paquetes de higiene y otros recursos directamente a las casas y fomentaron la conectividad social como parte de lo que llaman *mahi aroha*, el trabajo esencial realizado por amor al pueblo<sup>28</sup>. En algunas comunidades, especialmente en América Latina, floreció una economía de trueque, no solo entre individuos sino también entre comunidades.

31. Como resultado de la pandemia, muchas organizaciones de base y de la sociedad civil han reforzado su comprensión de que la conexión de las prácticas de ayuda mutua con las prácticas agroecológicas y otras prácticas regenerativas ha reducido los costes de producción y distribución. Según informan, los agricultores tienen más posibilidades de capear las crisis políticas y económicas si diversifican sus canales de comercialización y/o distribución de cultivos que aún se dirigen a los mercados locales o regionales, en lugar de entrar en asociaciones bilaterales con grandes empresas o en la agricultura por contrato<sup>29</sup>.

### Respuestas de los gobiernos locales

32. En julio de 2020, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, como red mundial de ciudades y gobiernos locales, regionales y metropolitanos y sus asociaciones, constató que la distribución y el transporte de alimentos habían sido un gran obstáculo para los gobiernos locales y regionales durante la pandemia, afectando a los precios y a la seguridad alimentaria y nutricional<sup>30</sup>. No obstante, las autoridades regionales y

<sup>27</sup> Comunicación de John Ciza, Front Commun pour la Protection de l'Environnement et des Espaces Protégés.

<sup>28</sup> Véase A/75/185, párr. 39.

<sup>29</sup> Comunicación de la sección asiática de la Red Mundial por el Derecho a la Alimentación y la Nutrición.

<sup>30</sup> Conclusión de una “experiencia de aprendizaje en vivo” sobre “cómo gestionar y reforzar los sistemas alimentarios para mejorar el acceso a opciones saludables y de calidad durante la pandemia y después”, organizada por Ciudades y Gobiernos Locales Unidos.

locales han desempeñado un papel esencial al proporcionar a la población servicios y cuidados esenciales, incluido el acceso a los alimentos.

33. La necesidad de garantizar unos vínculos más fuertes entre los productores y los consumidores se destacó comúnmente como un reto clave a superar, y los gobiernos locales y regionales reconocieron la necesidad de abordar las brechas económicas que impiden a las comunidades acceder adecuadamente a los alimentos nutritivos. La mayoría de los gobiernos locales y regionales subrayaron la eficacia de las acciones destinadas a facilitar el acceso directo a los productores rurales locales, a reforzar las iniciativas de las explotaciones urbanas, incluso con una perspectiva de género, y a garantizar la distribución y el acceso a los más vulnerables<sup>31</sup>.

### Respuestas a nivel nacional

34. Muchos Estados, autoridades locales y organizaciones internacionales desplegaron medidas *ad hoc* a corto plazo para hacer frente a las consecuencias inmediatas de la pandemia para la seguridad alimentaria. Aunque a corto plazo, estos demostraron ser ejemplos de cómo los Gobiernos pueden cumplir con los derechos humanos. Muchos Gobiernos proporcionaron ayuda mediante pagos directos en efectivo o asistencia financiera. Esto incluía ayuda financiera a las pequeñas y medianas empresas, subsidios de desempleo para los trabajadores y los pequeños productores de alimentos, subsidios para los empleados del sector público y los jubilados, y la provisión de alivio temporal de la deuda a los individuos por parte de los acreedores públicos y privados, sin imponer comisiones, multas o cargos por intereses de demora. Algunos agricultores recibieron ayudas mediante subvenciones y préstamos a un tipo de interés bajo para mantener la producción<sup>32</sup>.

35. En algunos países, los Gobiernos trabajaron con organizaciones de la sociedad civil para entregar cestas de alimentos directamente en los hogares de las personas vulnerables. Sin embargo, el Relator Especial recibió informes de que en muchos casos la cantidad de alimentos entregados era demasiado pequeña o culturalmente inapropiada para satisfacer adecuadamente las necesidades nutricionales de los hogares. Otro problema es que las personas indocumentadas o los no ciudadanos de muchos países no tienen acceso a este tipo de asistencia.

36. En algunos países, como Sudáfrica, las autoridades estatales adoptaron medidas específicas para apoyar a las comunidades agrícolas y pesqueras, por ejemplo proporcionando a los agricultores los medios para ampliar su producción<sup>33</sup>. En Mauricio, el Gobierno mantuvo los servicios de riego y concedió al sector agrícola el acceso a las plantaciones durante todo el confinamiento para garantizar la producción de cultivos alimentarios<sup>34</sup>. El Banco de Desarrollo de Mauricio puso en marcha una ayuda financiera especial para los huertos de traspatio, con especial consideración para las mujeres. El Gobierno de Nigeria congeló los reembolsos de los préstamos para las pequeñas explotaciones agrícolas y también amplió los plazos de reembolso<sup>35</sup>. Luxemburgo aprovechó la oportunidad ofrecida por la Comisión Europea para aplazar la fecha de las solicitudes de pago de la Política Agrícola Común a los agricultores<sup>36</sup>. En Argentina, el programa Sembrar Soberanía Alimentaria tenía como objetivo fortalecer y consolidar las redes territoriales de productores, transformadores y distribuidores para el abastecimiento local y regional<sup>37</sup>. Al mismo

<sup>31</sup> Comunicación de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos.

<sup>32</sup> Ejemplos de las respuestas a la encuesta.

<sup>33</sup> Comunicación del Centro de Recursos Jurídicos.

<sup>34</sup> Comunicación de Mauricio.

<sup>35</sup> Comunicación de Nigeria.

<sup>36</sup> Comunicación de Luxemburgo.

<sup>37</sup> Comunicación de la Argentina.

tiempo, el programa “Pro-Huerta” se dirigió a personas socialmente vulnerables y promovió la autoproducción de alimentos (proporcionando formación, semillas y herramientas para ello) para el consumo personal, familiar y comunitario y para la comercialización de los excedentes. Asimismo, en México las autoridades desarrollaron procedimientos internos para proteger y cumplir los derechos de los niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad y para orientar a los servidores públicos en sus respuestas a la pandemia<sup>38</sup>. México también promulgó un programa de asistencia alimentaria conectando a los consumidores con los productores locales a través del programa Sembrando Vida, que promueve el empleo en la agricultura a la vez que refuerza la soberanía alimentaria mediante la autoproducción de alimentos y el cuidado de la tierra y aumenta el bienestar de las comunidades.

### III. Activar el derecho a la alimentación

#### A. Reafirmar el derecho a la alimentación

37. El Relator Especial acabó dedicando una parte importante de su tiempo durante los dos primeros años de la pandemia a promover el derecho a la alimentación en los foros de las Naciones Unidas, a pesar de la crisis alimentaria. Mientras que el sistema de las Naciones Unidas fue lento, el derecho a la alimentación fue asumido activamente por las personas y los movimientos sociales, así como por los gobiernos nacionales, subnacionales y locales. Por ejemplo, en junio de 2022, tras una campaña popular bien organizada, Escocia aprobó el proyecto de ley “Good Food Nation”, que supuso un compromiso sustancial para garantizar que todos los escoceses tuvieran acceso a alimentos sanos y nutritivos y que las empresas y las cocinas públicas se comprometieran a producir, vender y servir buenos alimentos<sup>39</sup>. Tras un proceso de consulta y redacción inclusivo y democrático, el proyecto de Constitución de Chile detalla el derecho a una alimentación adecuada y a la soberanía alimentaria; La Constitución se someterá a un plebiscito nacional el 4 de septiembre de 2022<sup>40</sup>.

38. Desde la invasión de Ucrania por parte de la Federación de Rusia, ha aumentado el reconocimiento del derecho a la alimentación dentro del sistema de las Naciones Unidas y entre los Estados. En la declaración del Grupo de los Siete (G7) sobre seguridad alimentaria mundial de junio de 2022, los líderes del G7 reafirmaron su compromiso con el derecho a la alimentación y su apoyo al Comité de Seguridad Alimentaria Mundial<sup>41</sup>. Esto supone un notable avance respecto a su compromiso de 2015 en Elmau, que no hacía referencia a ninguno de los dos. Otro momento significativo ese mismo mes, durante la 12ª Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC), fue cuando la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Secretaria General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo enviaron una carta abierta a los ministros participantes en las negociaciones de la OMC titulada “El comercio y el derecho a la alimentación: el camino hacia el Objetivo de Desarrollo Sostenible 2”<sup>42</sup>.

<sup>38</sup> Comunicación de México.

<sup>39</sup> Gobierno de Escocia, “Good Food Nation Bill passed”, 15 de junio de 2022 (véase [www.gov.scot/news/good-food-nation-bill-passed](http://www.gov.scot/news/good-food-nation-bill-passed)).

<sup>40</sup> John Bartlett, “Chile finalises new draft constitution to replace Pinochet-era document”, *The Guardian*, 16 de mayo de 2022.

<sup>41</sup> Véase

<https://www.g7germany.de/resource/blob/974430/2057824/b4c9113bec507f0bd4b0389f6ac15ea7/2022-06-28-statement-on-global-food-security-data.pdf?download=1>.

<sup>42</sup> Disponible en [https://unctad.org/system/files/information-document/osg-2022-06-13-unhcr-unctad-letter\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/information-document/osg-2022-06-13-unhcr-unctad-letter_en.pdf).

## **B. Promover el derecho a la alimentación**

39. A pesar de los renovados compromisos con el derecho a la alimentación, muy pocos países y organizaciones internacionales actúan en el marco del derecho a la alimentación. De hecho, después de cada cumbre o crisis alimentaria mundial anterior, la comunidad internacional se movilizó para avanzar y profundizar en el significado del derecho a la alimentación. Por ejemplo, en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, los Jefes de Estado y de Gobierno reafirmaron el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación adecuada y el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre. En la declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 2002, los Jefes de Estado y de Gobierno reafirmaron la importancia de reforzar el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales e invitaron al Consejo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) a establecer un grupo de trabajo intergubernamental que elaborara un conjunto de directrices voluntarias para apoyar los esfuerzos de los Estados Miembros por lograr la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Las Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional fueron adoptadas por el Consejo de la FAO en 2004. Tras la crisis alimentaria de 2007–2008, el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial se reformó para convertirse en la principal plataforma inclusiva y multilateral dedicada a facilitar la coherencia de las políticas mundiales, con el derecho a la alimentación y las directrices como elementos centrales de su declaración de visión.

40. Durante la actual crisis alimentaria mundial, sin precedentes, el mundo sigue esperando un compromiso de acción multilateral por parte de los Estados Miembros para hacer realidad el derecho a la alimentación. Una declaración de la Asamblea General podría hacer posible la cooperación, impulsando a las organizaciones internacionales a reasignar recursos para el cumplimiento de este derecho.

41. Una declaración sobre el derecho a la alimentación también podría impulsar a cualquier gobierno nacional o local, institución pública u organización comunitaria a abordar el derecho a la alimentación al afrontar la crisis alimentaria, independientemente de que el derecho a la alimentación esté explícitamente promulgado en su sistema jurídico nacional. Esto aumenta las posibilidades de coherencia y cohesión nacional e internacional.

42. Una declaración sobre el derecho a la alimentación también podría permitir de forma sustantiva una respuesta nacional global a la crisis alimentaria y orientar a los Estados en sus políticas nacionales. Más de 110 países movilizaron a todos sus Gobiernos y desarrollaron vías nacionales para la transformación de los sistemas alimentarios como parte de los diálogos de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre los Sistemas Alimentarios. Sin embargo, estas vías nacionales no se desarrollaron a través de un marco de derechos humanos ni tuvieron en cuenta la necesidad de la cooperación internacional. Esto los convierte en planes incompletos y limita sus posibilidades de eliminar el hambre y la malnutrición. Los derechos humanos proporcionan un marco normativo internacional. Esto hace que los derechos humanos sean un lenguaje compartido de obligación, rendición de cuentas y cooperación internacional —el lenguaje de la acción— y no solo un conjunto de opciones políticas.

43. Con el fin de ayudar a los Estados a convertir sus vías nacionales en planes de acción sobre el derecho a la alimentación y fomentar la coherencia y la cooperación a nivel mundial, el Relator Especial ofrece a continuación una explicación del significado del derecho a la alimentación a la luz de los desafíos actuales.

44. El derecho a la alimentación es único dentro del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales porque el artículo 11 2) obliga a los Estados a promulgar programas específicos para eliminar el hambre y hacer realidad el derecho a la alimentación. Por ello, aunque la lista no es exhaustiva, el derecho a la alimentación cuenta con un marco jurídico internacional que orienta a los Estados y a las personas. Los Estados deben:

- a) Cooperar a nivel internacional;
- b) Mejorar la producción y conservación de alimentos;
- c) Utilizar y compartir plenamente los conocimientos técnicos y científicos, incluidos los principios de la nutrición;
- d) Utilizar eficazmente los recursos naturales para desarrollar o reformar los sistemas alimentarios agrarios;
- e) Promover políticas comerciales que tengan en cuenta los problemas de los países importadores y exportadores de alimentos, para garantizar una distribución equitativa de la oferta mundial de alimentos en relación con las necesidades.

45. Se avanza en el significado del derecho a la alimentación regularmente, en particular en tiempos de crisis. Desde la redacción de las Directrices Voluntarias en Apoyo de la Realización Progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional, se han producido desarrollos normativos sobre el derecho a la alimentación en relación con los derechos de las personas con discapacidad, las mujeres rurales, los campesinos, los pueblos indígenas y los trabajadores. Ha habido avances normativos que conectan el derecho a la alimentación con la agroecología y avances políticos que lo conectan con la soberanía alimentaria. Además, durante la pandemia ha aumentado la conciencia sobre el papel esencial de los productores y trabajadores locales, la importancia de cómo los alimentos conectan a las personas entre sí y con la naturaleza, y cómo la transformación del sistema alimentario es necesaria para mitigar el cambio climático y adaptarse a él.

46. Por lo tanto, es importante actualizar el significado del marco jurídico internacional sobre el derecho a la alimentación teniendo en cuenta estos avances normativos y la comprensión contemporánea de cómo la alimentación debe ser adecuada, disponible y accesible<sup>43</sup>. Teniendo esto presente, el marco jurídico internacional del derecho a la alimentación debería actualizarse sobre la base de lo siguiente:

- a) La cooperación internacional no se limita a las instituciones internacionales, sino que, en términos más modernos, puede también entenderse como solidaridad internacional. La solidaridad significa desarrollar una política alimentaria nacional que no solo sea generosa con las personas y los ecosistemas de un país, sino también generosa y justa con otras comunidades como cuestión de reciprocidad. Una economía solidaria se basa en la organización del comercio a través de empresas gobernadas democráticamente y diseñadas para satisfacer las necesidades humanas en lugar de perseguir beneficios por sí mismo. Cómo y con quién comercian las personas debe ser intencional y mejorar la calidad de vida de una comunidad;
- b) La mejora de la producción y la conservación de los alimentos puede replantearse en términos de aumento de la biodiversidad, y no estrictamente de eficiencia, salubridad de los alimentos y crecimiento económico. Incluye el

---

<sup>43</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 12 (1999) sobre el derecho a una alimentación adecuada (artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales); y [A/75/219](#).

derecho de las personas a determinar cuál es la alimentación cultural, nutricional, social y ecológicamente adecuada, según sus condiciones particulares y su sentido de la dignidad;

c) El conocimiento no es solo técnico y científico, sino que también incluye los conocimientos tradicionales e indígenas. Una buena nutrición es clave para el cumplimiento del derecho a la alimentación, pero debe entenderse dentro de contextos culturales adecuados y de dinámicas más amplias de salud pública y ambiental;

d) La reforma de los sistemas alimentarios agrarios debe ampliarse para incluir la reforma de todo tipo de sistemas alimentarios. Esto incluye el reconocimiento de la pluralidad de los sistemas alimentarios y su vínculo inherente con las diferentes concepciones culturales, valores y cosmovisiones. También implica entender los sistemas alimentarios como un conjunto dinámico de relaciones. La reforma debe centrarse en aumentar la estabilidad y la transparencia del sistema alimentario, mejorando la confianza entre los individuos y las comunidades;

e) El comercio equitativo no es solo una cuestión de gestión de suministros, sino también una cuestión de soberanía alimentaria y derechos laborales. Una política comercial basada en la soberanía alimentaria y los derechos laborales significa que los mercados alimentarios no se limitan a comprar y vender productos básicos. Los mercados deben ser justos y estables. Esto significa que la política comercial debe estar entrelazada con la forma en que las personas codiseñan los sistemas alimentarios con los diferentes niveles de gobierno y en los diferentes territorios. La política comercial debe reforzar la autosuficiencia local, regional e intercomunal.

47. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales también define el derecho a la alimentación como el derecho fundamental a no padecer hambre. Esto nos recuerda que el derecho a la alimentación es una parte inherente del derecho a la vida. Cada caso de hambre —y de desnutrición, hambruna o inanición— puede entenderse como el resultado de un sistema que está explotando o atrapando a las personas, despojándolas de una libertad fundamental. Un análisis del derecho a la alimentación requiere, por tanto, centrarse en los más marginados y vulnerables de la sociedad y en las razones sistémicas subyacentes a las violaciones de los derechos humanos. El derecho a la alimentación no consiste únicamente en proporcionar alimentos a los pobres; se trata de “examinar quiénes pasan hambre, por qué lo hacen y cómo las acciones u omisiones de fuerzas más poderosas influyen en su acceso a una alimentación adecuada”<sup>44</sup>.

## IV. Limitaciones estructurales y soluciones

### A. Limitaciones

48. Según estimaciones recientes, los Estados donantes deberían gastar una media de 14.000 millones de dólares adicionales al año hasta 2030 para acabar con el hambre, duplicar los ingresos de 545 millones de pequeños agricultores y limitar las emisiones agrícolas en línea con el Acuerdo de París sobre el cambio climático. Esto supondría duplicar aproximadamente la cantidad de ayuda asignada a la seguridad alimentaria y la nutrición cada año, que también tendría que ir acompañada de

<sup>44</sup> Nadia Lambek, “The Right to Food: Reflecting on the Past and Future Possibilities-Synthesis Paper”, *Canadian Food Studies*, vol. 2, núm. 2 (septiembre de 2015), pág. 71.

19.000 millones de dólares adicionales al año procedentes de los presupuestos de los países de ingresos bajos y medianos<sup>45</sup>.

49. Sin embargo, los Estados se enfrentan a varias limitaciones estructurales que hacen improbable cualquier gasto adicional en un futuro próximo. La velocidad de acumulación de la deuda soberana, combinada con las obligaciones del servicio de la deuda ya existentes y el lento crecimiento económico, está limitando seriamente la capacidad de la mayoría de los países para dedicar recursos públicos a responder adecuadamente a la pandemia<sup>46</sup>. En respuesta a la conmoción de la pandemia, todos los países pidieron rápidamente más dinero prestado, lo que hizo que los niveles de deuda aumentaran en 2020 a su ritmo más rápido en cinco décadas<sup>47</sup>. Los pagos de la deuda de los países en desarrollo están en sus niveles más altos desde 2001<sup>48</sup>. Se prevé que el nivel de endeudamiento aumente a medida que continúe la respuesta y la recuperación de la pandemia<sup>49</sup>. Desde 2010, los países se han endeudado menos con el Club de París y más con prestamistas privados, utilizando nuevos tipos de instrumentos de préstamo regidos por la legislación inglesa y del estado de Nueva York<sup>50</sup>. En 2017, China se convirtió en el mayor acreedor público del mundo, superando al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional (FMI)<sup>51</sup>.

50. A medida que los precios de los alimentos se disparan, muchos países se enfrentan a la elección imposible de alimentar a la población o servir la deuda. El uso de fondos públicos para garantizar el acceso de la población a una alimentación adecuada puede hacer que el Gobierno caiga en la morosidad, lo que agrava las crisis financieras; El servicio de la deuda, en cambio, provoca más hambre y malnutrición. Esto significa que el actual sistema internacional de financiación obstaculiza decididamente la capacidad de los gobiernos para cumplir sus obligaciones con respecto al derecho a la alimentación.

51. El Consejo de Derechos Humanos ha reconocido la necesidad de reformar la arquitectura financiera mundial<sup>52</sup>. El Relator Especial se hace eco de los recientes llamamientos para reactivar la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda y resolver la actual crisis de la deuda mediante un proceso multilateral respaldado por las Naciones Unidas que dé prioridad a la justicia social, la equidad y los derechos humanos<sup>53</sup>. El alivio de la deuda debe ser la prioridad máxima.

52. A los Estados les resulta difícil confiar en la inversión extranjera, sobre todo porque el régimen internacional de inversiones ha perdido credibilidad<sup>54</sup>. El derecho internacional de las inversiones ha privilegiado durante mucho tiempo los intereses de los inversionistas extranjeros por encima de los derechos humanos y la normativa

<sup>45</sup> Véase [https://ceres2030.org/shorthand\\_story/donors-must-double-aid-to-end-hunger-and-spend-it-wisely](https://ceres2030.org/shorthand_story/donors-must-double-aid-to-end-hunger-and-spend-it-wisely).

<sup>46</sup> Naciones Unidas, "Global Impact of war in Ukraine on food, energy and finance systems", Brief No. 1 (2022).

<sup>47</sup> M. Ayhan Kose, Franziska Ohnsorge y Naotaka Sugawara, "A mountain of debt: navigating the legacy of the pandemic", Policy Research Working Paper 9800 (Washington D. C., Banco Mundial, 2021).

<sup>48</sup> Véase <https://debtjustice.org.uk/press-release/growing-debt-crisis-to-worsen-with-interest-rate-rises>.

<sup>49</sup> Véase [https://jubileedebt.org.uk/wp-content/uploads/2022/05/Debt-and-public-spending\\_May-2022.pdf](https://jubileedebt.org.uk/wp-content/uploads/2022/05/Debt-and-public-spending_May-2022.pdf).

<sup>50</sup> Véase [www.csis.org/analysis/next-wave-not-covid-19-wave-debt-sustainability-developing-countries](http://www.csis.org/analysis/next-wave-not-covid-19-wave-debt-sustainability-developing-countries).

<sup>51</sup> Sebastian Horn, Carmen Reinhart y Christoph Trebesch, "China's overseas lending", *Journal of International Economics*, vol. 133 (noviembre de 2021).

<sup>52</sup> Resolución 46/8 del Consejo de Derechos Humanos.

<sup>53</sup> [A/76/167](#).

<sup>54</sup> *Investors' International Law*, Jean Ho y Mavluda Sattorova, eds. (Oxford, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Bloomsbury Publishing, 2021).

de desarrollo sostenible del país anfitrión. Además, el derecho internacional de las inversiones no ha permitido a los países atraer más inversiones extranjeras<sup>55</sup>.

53. El consenso internacional es que los Estados deben centrarse primero en la reutilización de sus presupuestos existentes. La mayor parte de las ayudas a la agricultura, sobre todo en los países de ingresos altos y medios-altos, se dedican a formas de alimentación y prácticas agrícolas que perjudican la salud humana y medioambiental, mientras que la reutilización de los presupuestos existentes puede transformar profundamente los sistemas alimentarios para generar sistemas alimentarios biodiversos y permitir una alimentación más saludable<sup>56</sup>.

54. Por esta razón, el Relator Especial presenta sugerencias en la sección IV.B sobre la forma en que los Estados deberían reutilizar sus presupuestos existentes para cumplir el derecho a la alimentación. Explica el conjunto mínimo de políticas necesarias para permitir una transición justa a la agroecología: una transición justa para los trabajadores, derechos a la tierra y una auténtica reforma agraria, y la reducción del poder de las empresas.

55. También se centra en el comercio y reitera su llamamiento a poner fin al Acuerdo de Agricultura de la OMC y añade un llamamiento a poner fin al Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio. Esto no solo proporcionaría a los Estados la máxima flexibilidad para transformar sus sistemas alimentarios, sino que también les permite negociar acuerdos alimentarios internacionales que respondan a los desafíos comerciales actuales.

56. Estas propuestas ayudarán a superar el hecho de que no existe un marco económico internacional coherente que guíe a los Estados hacia el cumplimiento del derecho a la alimentación. Esta incoherencia quedó ejemplificada el 13 de abril de 2022, cuando los dirigentes de la OMC, el Banco Mundial, el FMI y el PMA emitieron una declaración en la que advertían de que la guerra en Ucrania se sumaba a las presiones existentes por la pandemia de COVID-19, pedían una acción urgente y coordinada en materia de seguridad alimentaria y hacían un llamamiento a los países para que evitaran prohibir las exportaciones de alimentos o fertilizantes ante las perturbaciones que las recientes crisis mundiales habían ejercido sobre los sistemas alimentarios<sup>57</sup>.

57. El Relator Especial respondió elogiando su llamamiento a la acción urgente<sup>58</sup>. Sin embargo, su declaración se centra en la apertura del comercio, el aumento de la producción agrícola, la ayuda financiera y el suministro de alimentos de emergencia. Desgraciadamente, la declaración contiene recomendaciones poco claras y se limita a destacar lo que las respectivas instituciones han estado haciendo en los últimos años, si no décadas, sin abordar los principales retos a los que se enfrentan los sistemas alimentarios del mundo.

58. Desde que los gobiernos adoptaron la Revolución Verde en la década de 1950, los sistemas alimentarios del mundo se han ido diseñando cada vez más según líneas industriales, con la idea de que, si las personas pueden comprar insumos industriales, puede producir una gran cantidad de alimentos. La productividad no se ha medido en términos de salud humana y medioambiental, sino exclusivamente en términos de producción de productos básicos y crecimiento económico. Este mismo sistema ha

<sup>55</sup> Gus Van Harten, "Five justifications for investment treaties: a critical discussion", *Trade, Law and Development*, vol. 2, núm. 1 (2010).

<sup>56</sup> FAO y otros, *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2022*, cap. 4; y Madhur Gautam y otros, *Repurposing Agricultural Policies and Support* (Washington D. C., Banco Mundial, 2022).

<sup>57</sup> Véase [www.wto.org/english/news\\_e/news22\\_e/igo\\_13apr22\\_e.htm](http://www.wto.org/english/news_e/news22_e/igo_13apr22_e.htm).

<sup>58</sup> Véase [www.ohchr.org/sites/default/files/2022-05/joint-statement-wto-imf-wfp.pdf](http://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-05/joint-statement-wto-imf-wfp.pdf).

alterado los ciclos del carbono, el nitrógeno y el fósforo porque exige a los agricultores depender de máquinas basadas en combustibles fósiles y de insumos químicos, desplazando las prácticas agrícolas regenerativas e integradas de larga data. También ha hecho que los agricultores sean más dependientes del pequeño número de empresas que proporcionan estos insumos.

59. Así, el llamamiento que se hace en la declaración para aumentar la producción, sin una indicación clara de los métodos de producción y los tipos de alimentos, corre el riesgo de reproducir los errores del pasado. A pesar de que la producción global de alimentos ha aumentado un 300 % desde mediados de los 60, la malnutrición sigue siendo uno de los principales factores que contribuyen a reducir la esperanza de vida<sup>59</sup>. El problema del hambre no es la falta de producción suficiente, sino la desigualdad y otros impedimentos sistémicos para acceder a una alimentación adecuada.

60. Además, el problema fundamental no es que el acceso de los agricultores a los fertilizantes químicos se haya visto interrumpido por la guerra en Ucrania, como se describe en la declaración y han reiterado otras instancias, sino que tantos agricultores dependan en gran medida de los fertilizantes químicos. Los fertilizantes químicos agotan los nutrientes del suelo y causan daños al medio ambiente a través de la escorrentía, violando el derecho a un medio ambiente sano y sostenible. En lo inmediato, es importante garantizar que los fertilizantes lleguen a las explotaciones con sistemas agrícolas que dependen de insumos químicos. El objetivo final, sin embargo, debe ser reducir esta dependencia lo antes posible. Una nueva investigación que examina las pruebas a largo plazo concluye que el uso de una cantidad mucho menor o nula de fertilizantes químicos puede hacer que las explotaciones agrícolas causen menos emisiones de gases de efecto invernadero y contaminación tóxica, al tiempo que las hace más productivas y resistentes al cambio climático. El uso de menos fertilizantes también protege a los agricultores de las crisis económicas internacionales<sup>60</sup>.

## **B. Adaptación al cambio climático mediante una transición justa en pos de la agroecología**

61. En sus informes anteriores, el Relator Especial explicó por qué la agroecología es esencial para cumplir el derecho a la alimentación, adaptarse al cambio climático y aumentar la biodiversidad<sup>61</sup>. La biodiversidad es clave porque cuanto más biodiverso sea un sistema alimentario, mayor será la probabilidad de que una especie tenga un rasgo particular que le permita adaptarse a un entorno cambiante (y, a su vez, transmitir ese rasgo). En resumen, la agroecología es una ciencia y una práctica cuyo objetivo principal es imitar en lo posible los procesos ecológicos y las interacciones biológicas para diseñar métodos de producción que permitan a los sistemas de los productores de alimentos generar su propia fertilidad del suelo y protección contra las plagas, y aumentar la productividad. Como práctica agrícola, la agroecología requiere mucha mano de obra y abarca una serie de técnicas de producción derivadas de la experiencia y los conocimientos locales que se basan en los recursos inmediatamente disponibles. Por lo tanto, también se basa en gran medida en el conocimiento experimental, más comúnmente descrito como conocimientos tradicionales.

---

<sup>59</sup> Véase <https://press.un.org/en/2021/sgsm20823.doc.htm>.

<sup>60</sup> Véase Chloe MacLaren y otros, “Long-term evidence for ecological intensification as a pathway to sustainable agriculture”, *Nature Sustainability* (junio de 2022); y <https://rodaleinstitute.org/science/farming-systems-trial/>.

<sup>61</sup> [A/76/237](#), [A/HRC/46/33](#) y [A/HRC/49/43](#); véase también [A/HRC/16/49](#).

62. Como movimiento social<sup>62</sup>, la agroecología basada en el productor actúa como un importante motor para el fortalecimiento de la cohesión social a través de la reducción gradual de las desigualdades sociales, la promoción de la gobernanza local, la soberanía y el empoderamiento de las comunidades locales<sup>63</sup>. Los estudios siguen confirmando que la producción agroecológica puede satisfacer las necesidades alimentarias de la comunidad mundial y que la biodiversidad de las explotaciones puede dar lugar a la diversidad alimentaria en las mismas y en otros lugares<sup>64</sup>. De hecho, recientes informes del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático han avalado la agroecología combinada con la soberanía alimentaria como una forma viable de adaptarse al cambio climático<sup>65</sup>. Esto continúa la tendencia de los informes de referencia, como la Evaluación Internacional de la Ciencia y la Tecnología Agrícolas para el Desarrollo en 2008<sup>66</sup> y el Informe de Evaluación sobre la Degradación y Restauración de la Tierra de la Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas en 2018<sup>67</sup>.

63. El conocimiento y las habilidades agroecológicas, así como las herramientas y plataformas políticas internacionales, están fácilmente disponibles. En 2018, la FAO desarrolló un conjunto de principios agroecológicos conocidos como los 10 elementos de la agroecología de la FAO. En 2019, el Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial elaboró un conjunto de recomendaciones sobre las mejores vías posibles para las transformaciones justas y sostenibles de los sistemas alimentarios basadas en 13 principios agroecológicos<sup>68</sup>.

64. La agroecología también está avanzando en determinados países a través de un plan de acción que la FAO ha desarrollado en colaboración con sus socios, conocido como la Iniciativa para la Ampliación de la Agroecología, una plataforma para catalizar la cooperación en materia de agroecología dentro del sistema de las Naciones Unidas. En 2021, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) publicó un informe de evaluación de la agroecología en el que se analizaban los 207 proyectos agroecológicos apoyados por el FIDA en los países de sus cinco regiones, y se identificaban nuevas oportunidades para ampliar las operaciones agroecológicas<sup>69</sup>. Además, 32 países y 59 organizaciones han formado una coalición de agroecología<sup>70</sup>.

<sup>62</sup> Véase [www.foodsovereignty.org/forum-agroecology-nyeleni-2015-2](http://www.foodsovereignty.org/forum-agroecology-nyeleni-2015-2).

<sup>63</sup> [A/HRC/46/33](http://A/HRC/46/33).

<sup>64</sup> Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), *Climate Change and Land: An IPCC Special Report on Climate Change, Desertification, Land Degradation, Sustainable Land Management, Food Security, and Greenhouse Gas Fluxes in Terrestrial Ecosystems* (2019), pág. 468; y Global Alliance for the Future of Food, *The Politics of Knowledge: Understanding the Evidence for Agroecology, Regenerative Approaches, and Indigenous Foodways* (2021).

<sup>65</sup> Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, *Climate Change and Land*, cap. 5; y Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability* (2022), cap. 5.

<sup>66</sup> Véase [www.globalagriculture.org/report-topics/about-the-iaastd-report.html](http://www.globalagriculture.org/report-topics/about-the-iaastd-report.html).

<sup>67</sup> Véase <https://ipbes.net/assessment-reports/ldr>.

<sup>68</sup> Véase [www.fao.org/3/ca5602en/ca5602en.pdf](http://www.fao.org/3/ca5602en/ca5602en.pdf) y [www.ipes-food.org/\\_img/upload/files/sfsENhq.pdf](http://www.ipes-food.org/_img/upload/files/sfsENhq.pdf). El Relator Especial señala que las recomendaciones de política del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de 2021 sobre enfoques agroecológicos y otros enfoques innovadores para la agricultura y los sistemas alimentarios sostenibles que mejoran la seguridad alimentaria y la nutrición son un paso adelante, pero que las recomendaciones de política no son coherentes y no se basan adecuadamente en los derechos humanos.

<sup>69</sup> Véase [www.ifad.org/en/web/knowledge/-/stock-take-report-on-agroecology](http://www.ifad.org/en/web/knowledge/-/stock-take-report-on-agroecology).

<sup>70</sup> Véase <https://agroecology-coalition.org>.

En particular, Alemania, Francia y Suiza promueven alguna versión de la agroecología como parte de su ayuda bilateral.

65. El Relator Especial considera prometedor el creciente interés por la agroecología y recomienda que todos los Estados transformen sus sistemas alimentarios en sistemas agroecológicos. Esto, por supuesto, requerirá invertir en servicios de extensión, conocimientos tradicionales e indígenas y prácticas científicas dedicadas a la agroecología. El Relator Especial identifica a continuación tres áreas políticas que ayudarían a superar las limitaciones estructurales y a proporcionar las condiciones que permitirían una transición justa a la agroecología.

### **Transición justa para los trabajadores**

66. La Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines, la mayor y más antigua federación internacional de trabajadores de la alimentación y la agricultura, explica la transición justa de la siguiente manera:

La transición justa es una estrategia para proteger los medios de subsistencia en riesgo debido a las políticas climáticas. Defiende que los trabajadores y los sindicatos tengan voz en la planificación de la transición para garantizar que no se queden atrás. También reclama la creación de empleos “verdes” de buena calidad, decentes y seguros, que cuenten con representación sindical.

En un plano más amplio, la transición justa es también una oportunidad para abordar las causas profundas de la crisis climática. Pide una profunda transformación socioeconómica de la economía mundial hacia un mundo con bajas emisiones de carbono. Esto significa un cambio radical del actual sistema de producción y consumo sin fin, desigual y con fines de lucro, hacia un mundo más sostenible, donde las preocupaciones y las voces de los trabajadores sean centrales. Esto significa también luchar por una transformación de las relaciones de poder en la sociedad para construir una sociedad más justa e igualitaria, especialmente para los grupos en situación de vulnerabilidad. Los trabajadores, representados por los sindicatos, deben estar en el centro de las soluciones, de lo contrario se quedarán atrás<sup>71</sup>.

67. La agroecología es una práctica que requiere mucha mano de obra y, a medida que gane popularidad, generará un gran número de nuevos puestos de trabajo. Dado que los derechos humanos están en el centro de la agroecología, esos trabajos tendrán que ser trabajos dignos que se adhieran a los derechos humanos y al derecho laboral internacional. De hecho, como se ha visto en la India<sup>72</sup> y se ha reconocido en Wisconsin (Estados Unidos)<sup>73</sup>, una de las fuerzas de cambio más poderosas surge cuando los trabajadores y los campesinos forman alianzas de solidaridad<sup>74</sup>. Por lo tanto, la transición a la agroecología debe incluir las voces de los trabajadores.

<sup>71</sup> Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines (UITA), *Fighting for Our Future: An IUF Guide on Tackling the Climate Crisis in Intensive Livestock Production* (2022), pág. 22.

<sup>72</sup> Véase [www.ohchr.org/en/press-releases/2021/11/un-expert-hails-india-plan-repeal-contentious-farm-laws-urges-accountability](http://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/11/un-expert-hails-india-plan-repeal-contentious-farm-laws-urges-accountability).

<sup>73</sup> Véase [www.wisconsinfarmersunion.com/post/farmer-labor-alliance-calls-for-food-system-that-works-for-main-street-not-wall-street](http://www.wisconsinfarmersunion.com/post/farmer-labor-alliance-calls-for-food-system-that-works-for-main-street-not-wall-street).

<sup>74</sup> Véase <https://lpeproject.org/blog/long-live-farmer-laborer-unity-contextualizing-the-massive-resistance-going-on-in-india>.

## Derechos de la tierra y reforma agraria genuina

68. El Relator Especial ha recibido informes de que durante la pandemia muchos trabajadores agrícolas buscaron oportunidades para convertirse en agricultores, especialmente porque las condiciones de trabajo en muchas granjas de todo el mundo se estaban volviendo terribles. Algunos trabajadores sin tierra han luchado durante décadas para obtener el acceso y el control de las tierras de cultivo.

69. En última instancia, el destino de las personas viene determinado en gran medida por su capacidad de acceso, control y administración de la tierra. Los jóvenes son los que más se juegan y los que más dificultades tienen para acceder a la tierra, teniendo en cuenta los efectos devastadores del cambio climático, y el aumento de las tasas de ocupación, el despojo y la violencia contra los defensores de la tierra.

70. El acceso a la tierra y la seguridad de los derechos de tenencia son esenciales para el disfrute del derecho a la alimentación<sup>75</sup>. El creciente consenso científico y político es que garantizar que las personas tengan acceso a la tierra y proteger los derechos de tenencia les proporciona los recursos y la seguridad que necesitan para adaptarse al cambio climático<sup>76</sup>. Unos derechos sobre la tierra fuertes y seguros también permiten a las personas emplear cambios que requieren mucho trabajo y recursos y les da la estabilidad que necesitan para beneficiarse de las ganancias que se obtienen a medio y largo plazo<sup>77</sup>.

71. La forma en que las personas, las comunidades y otras personas acceden a la tierra, la pesca y los bosques está regulada por las sociedades mediante sistemas de tenencia. Estos sistemas de tenencia, escritos o no, determinan quién puede utilizar qué recursos, durante cuánto tiempo y en qué condiciones. Los sistemas de tenencia se enfrentan cada vez más a tensiones a medida que el cambio climático reduce la disponibilidad de tierras y que los inversionistas y las empresas siguen adquiriendo grandes extensiones de tierra (es decir, apoderamiento de tierras). Los derechos de tenencia inadecuados e inseguros aumentan la vulnerabilidad, el hambre y la pobreza. También provocan conflictos y la degradación del medio ambiente cuando los usuarios que compiten entre sí luchan por el control de estos recursos.

72. Limitar el acceso de las personas a la tierra o un sistema de tenencia injusto hace que ciertos grupos —como las mujeres, los inmigrantes, las personas con discapacidad, las personas mayores y los pueblos indígenas— sean más vulnerables a los efectos del cambio climático<sup>78</sup>. Los sistemas de tenencia inadecuados también dificultan que las personas sean administradoras de la tierra.

73. En 2012, a través del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, los Estados y las partes interesadas negociaron las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques. Las Directrices gozan de un rotundo apoyo tanto de la sociedad civil como de las empresas y suponen un paso importante para fundamentar la gobernanza de la tierra, la pesca, los bosques y sus recursos naturales asociados en los derechos humanos. Además, el derecho de los pueblos indígenas a la tierra se afirma en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas<sup>79</sup>. Del mismo modo, el derecho de los

<sup>75</sup> A/65/281.

<sup>76</sup> Véase [www.foodsovereignty.org/wp-content/uploads/2022/05/EN\\_We-Belong-to-the-Land\\_Statement\\_10yearsTG-1.pdf](http://www.foodsovereignty.org/wp-content/uploads/2022/05/EN_We-Belong-to-the-Land_Statement_10yearsTG-1.pdf) y [www.landcoalition.org/en/newsroom/dead-sea-declaration-2022](http://www.landcoalition.org/en/newsroom/dead-sea-declaration-2022).

<sup>77</sup> Lisa Murken y Chrisoph Gornott, “The importance of different land tenure systems for farmers’ response to climate change: a systemic review”, *Climate Risk Management*, vol. 35, art. 100419 (2022).

<sup>78</sup> Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, *Climate Change and Land*, págs. 29 y 677.

<sup>79</sup> Art. 26.

campesinos y otros pueblos trabajadores a la tierra está consagrado en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y Otras Personas que Trabajan en Zonas Rurales<sup>80</sup>. Sin embargo, los Estados tardan en aplicar seriamente las Directrices y en respetar, proteger y hacer realidad el derecho de las personas a la tierra.

### Limitar el poder de las empresas

74. Aunque todavía se desconoce la causa subyacente del virus de la COVID-19, la propagación de patógenos, especialmente de enfermedades zoonóticas, se ve exacerbada por la contaminación, la destrucción ecológica, la deforestación y la eliminación de barreras ecológicas protectoras<sup>81</sup>. Alrededor de 1 millón de especies animales y vegetales están en peligro de extinción, muchas de ellas en cuestión de decenios<sup>82</sup>. Los sistemas alimentarios también emiten aproximadamente un tercio de los gases de efecto invernadero<sup>83</sup>.

75. Lo que ha provocado gran parte de este daño ha sido la agricultura industrial intensiva y las políticas alimentarias orientadas a la exportación<sup>84</sup>. La agricultura y la producción de alimentos industrializados dirigidos por las empresas han sido un caldo de cultivo para los agentes patógenos. El Relator Especial recibió informes sobre cómo las plantas de envasado de carne habían fomentado la pandemia, propagando el virus a las comunidades cercanas debido a las malas condiciones de trabajo y los abusos ambientales.

76. Lo que ha dificultado la superación del problema es el hecho de que las empresas gozan de un profundo grado de poder pero no se les hace responsables de los daños que causan a la salud humana y al medio ambiente.

77. Por ejemplo, el “ABCD” de los gigantes del comercio de cereales —Archer-Daniels Midland, Bunge, Cargill y Louis Dreyfus Company— representa entre el 70 % y el 90 % del comercio mundial de cereales<sup>85</sup>. Cuatro compañías agroquímicas controlan el 60 % del mercado de semillas mundial y el 75 % del mercado de plaguicidas mundial<sup>86</sup>. Merced a esta gran concentración de poder empresarial, un grupo de personas relativamente reducido puede orientar los mercados y la innovación hacia el objetivo final de maximizar los ingresos netos de los accionistas, y no el bien público<sup>87</sup>.

78. El creciente poder y daño de las empresas en los sistemas alimentarios hace que las actuales negociaciones del grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta del Consejo de Derechos Humanos sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos sean un aspecto importante de la seguridad alimentaria. Algunos países están impulsando un enfoque que se basa en la

<sup>80</sup> Arts. 1 1), 5 1) y 17 1).

<sup>81</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica y Organización Mundial de la Salud (OMS), *Connecting Global Priorities: Biodiversity and Human Health - A State of Knowledge Review* (OMS y secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, 2015).

<sup>82</sup> Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas (IPBES), *Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services*, Eduardo Brondizio y otros, eds. (Bonn (Alemania), secretaría de IPBES, 2019); FAO, *El estado de la biodiversidad mundial para la alimentación y la agricultura*, Julie Bélanger y Dafydd Pilling, eds. (Roma, Comisión de Recursos Genéticos para la Alimentación y la Agricultura de la FAO, 2019).

<sup>83</sup> Véase [www.fao.org/news/story/en/item/1379373/icode](http://www.fao.org/news/story/en/item/1379373/icode).

<sup>84</sup> A/76/237.

<sup>85</sup> Véase [https://ipes-food.org/\\_img/upload/files/AnotherPerfectStorm.pdf](https://ipes-food.org/_img/upload/files/AnotherPerfectStorm.pdf).

<sup>86</sup> Véase [www.ipes-food.org/\\_img/upload/files/Concentration\\_FullReport.pdf](http://www.ipes-food.org/_img/upload/files/Concentration_FullReport.pdf).

<sup>87</sup> A/HRC/49/43.

diligencia debida en materia de derechos humanos. Sin embargo, este enfoque hace recaer sobre las personas la carga de cumplir con las obligaciones en materia de derechos humanos; los requisitos de diligencia debida en materia de derechos humanos no cumplirán con la obligación de los Estados de proteger y cumplir los derechos humanos y no harán que las empresas rindan cuentas de manera efectiva<sup>88</sup>. Para estabilizar los sistemas alimentarios y garantizar la justicia transnacional, los Estados deben adoptar un tratado jurídicamente vinculante que limite de forma efectiva el poder de las empresas y equilibre el terreno de juego en los sistemas alimentarios del mundo.

### C. Comercio

79. Durante la pandemia, los ciudadanos encontraron los estantes de las tiendas vacíos debido a las interrupciones de la cadena de suministro, lo que demostró lo frágiles que son los mercados internacionales. Los expertos en la cadena de suministro saben desde hace años que el sistema actual de transporte marítimo no es sostenible. La política comercial también ha contribuido al cambio climático y al daño medioambiental. Según investigaciones recientes, el comercio internacional de alimentos representa casi el 20 % de las emisiones totales del sistema alimentario<sup>89</sup>.

80. Los mercados mundiales de materias primas se ven considerablemente perturbados por la Bolsa Mercantil de Chicago, ya que la Ley de Modernización de los Futuros de Materias Primas de Estados Unidos permite a los especuladores apostar por la evolución de los precios de los alimentos sin comerciar realmente con las propias materias primas<sup>90</sup>.

81. Al igual que durante la Gran Recesión de finales de la década de 2000 y ahora con la pandemia de COVID-19 y la consiguiente crisis económica, los Estados y los ciudadanos reclaman mercados justos y estables. Esta es una demanda recurrente de los agricultores y trabajadores desde hace más de un siglo.

82. Para un número cada vez mayor de países, especialmente los países en desarrollo y los países menos desarrollados con importaciones netas de alimentos, la agenda para establecer mercados justos y estables incluye:

- El aumento de la capacidad de producción nacional;
- La creación de reservas públicas nacionales y regionales;
- El desarrollo de un sistema de comercio internacional que aumente la transparencia de las existencias alimentarias públicas y privadas;
- La coordinación de las existencias internacionales.

83. Para los agricultores y campesinos, la agenda para establecer mercados justos y estables incluye mecanismos como la gestión de suministros, el control de precios, la paridad de precios y los precios garantizados. De hecho, los campesinos han presentado una propuesta para un nuevo marco comercial basado en la solidaridad, la soberanía alimentaria y los derechos humanos. Esto incluye el desmantelamiento de la OMC, el fortalecimiento de los mercados locales y regionales y la reconstitución

<sup>88</sup> Rachel Chambers y Anil Yilmaz Vastardis, “Human rights disclosure and due diligence laws: the role of regulatory oversight in ensuring corporate accountability”, *Chicago Journal of International Law*, vol. 21, núm. 2 (2021).

<sup>89</sup> Mengyu Li y otros, “Global food-miles account for nearly 20% of total food-systems emissions”, *Nature Food*, vol. 3 (2022).

<sup>90</sup> Véase [https://ipes-food.org/\\_img/upload/files/AnotherPerfectStorm.pdf](https://ipes-food.org/_img/upload/files/AnotherPerfectStorm.pdf).

de las existencias públicas de alimentos mediante el apoyo a los productos locales procedentes de las prácticas agrícolas agroecológicas<sup>91</sup>.

84. El Relator Especial desea recordar que, en uno de sus informes temáticos anteriores, proporcionó un mapa institucional que podría permitir a los Estados negociar acuerdos alimentarios internacionales dentro de la arquitectura existente del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio y basándose en los principios de solidaridad, autosuficiencia y dignidad<sup>92</sup>.

85. La dirección y los miembros de la OMC se han mostrado reacios a abordar explícitamente la seguridad alimentaria en la OMC. Sin embargo, la reciente 12ª Conferencia Ministerial evidencia un cambio significativo en la agenda de la Organización, ya que la seguridad alimentaria era una de las preocupaciones más centrales. Aunque las declaraciones ministeriales relativas a la seguridad alimentaria o a la pandemia han iniciado nuevos procesos, en su mayoría han carecido de contenido<sup>93</sup>. Además, tras dos décadas de negociaciones, el Acuerdo sobre Subvenciones Pesqueras prohíbe las subvenciones gubernamentales que apoyan la pesca de poblaciones ya sobreexplotadas y frena las que contribuyen a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. Sin embargo, los Estados no pudieron determinar cómo proceder de forma equitativa entre los Estados desarrollados y los Estados en desarrollo para frenar el exceso de capacidad y la sobrepesca<sup>94</sup>.

86. Aunque existe un profundo consenso en la política alimentaria internacional sobre la necesidad de reorientar los presupuestos nacionales para transformar los sistemas alimentarios, los Estados están limitados por la OMC en cuanto a la forma de apoyar la agricultura. Esto se debe a que la OMC enmarca la ayuda interna como algo que debe ser intrínsecamente limitado. La OMC crea algunas excepciones y permite algunas ayudas nacionales. Sin embargo, el reto político ha sido que estas excepciones han beneficiado principalmente a los países ricos y a las empresas. Desde 2001, el desafío conceptual ha sido que los Estados son incapaces de ponerse de acuerdo sobre qué tipo de apoyo interno a la agricultura es bueno y qué tipo es malo. Para superar estos retos, la pregunta que hay que plantear en su lugar debería ser: ¿qué apoyo nacional debe fomentarse para que los sistemas alimentarios florezcan y se cumpla el derecho a la alimentación<sup>95</sup>?

87. Además, en la 12ª Conferencia Ministerial no se debatió una solución permanente a la cuestión del almacenamiento público con fines de seguridad alimentaria, que se planteó por primera vez en 2013. Teniendo en cuenta lo importante que ha resultado ser el almacenamiento público de alimentos para garantizar la seguridad alimentaria durante la pandemia, esta cuestión es más importante que nunca. Sin embargo, el Acuerdo sobre la Agricultura limita intrínsecamente los debates sobre la constitución de reservas públicas con fines de seguridad alimentaria, ya que enmarca la cuestión como una cuestión de intentar garantizar que los agricultores reciban el menor pago posible vinculando los precios de compra a los precios de mercado. La cuestión debería ser cómo se puede diseñar el almacenamiento público con fines de seguridad alimentaria para garantizar que la población tenga acceso a alimentos adecuados, que los agricultores tengan un medio de vida estable y que los mercados internacionales sean justos y estables.

<sup>91</sup> Véase <https://viacampesina.org/en/wp-content/uploads/sites/2/2022/06/LVC-Slogan-Arguments-and-Proposals.pdf>.

<sup>92</sup> A/75/219.

<sup>93</sup> WT/MIN(22)/27, WT/MIN(22)/28, WT/MIN(22)/29 y WT/MIN(22)/31.

<sup>94</sup> WT/MIN(22)/33.

<sup>95</sup> Véanse [www.wto.org/english/res\\_e/reser\\_e/agricsymp2020\\_e.htm](http://www.wto.org/english/res_e/reser_e/agricsymp2020_e.htm) y FAO y otros, *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2022*, págs. 108-109.

88. El Relator Especial ha señalado cómo el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio limita los derechos de los agricultores en relación con las semillas y, por tanto, obstruye los derechos a la alimentación y a la vida<sup>96</sup>. En la 12ª Conferencia Ministerial, un puñado de países ricos bloqueó una propuesta de exención del Acuerdo que habría mejorado la capacidad de fabricación médica de los Estados y reforzado la respuesta de la salud pública mundial a la pandemia. En su lugar, el mundo se queda con una decisión ministerial sobre el Acuerdo que simplemente reitera las normas existentes de la OMC, con su estrecho conjunto de flexibilidades, y de hecho añade algunos pasos de procedimiento para las exenciones de patentes<sup>97</sup>. Por lo tanto, para garantizar el cumplimiento de todos los derechos humanos, el Relator Especial se hace eco de los recientes llamamientos de los juristas internacionales: hay que poner fin al Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio<sup>98</sup>.

89. No hay indicios de que la 12ª Conferencia Ministerial haya trazado un camino para una política comercial y de seguridad alimentaria coherente. Por cada momento que los Estados retrasan la puesta en marcha de una agenda comercial y de seguridad alimentaria coherente y coordinada, más personas se vuelven más pobres, más enfermas y más hambrientas.

## V. Conclusión y recomendaciones

90. **Para fomentar la cooperación y la coordinación internacionales, el Relator Especial ofrece las recomendaciones que se exponen a continuación como parte de un plan de acción global sobre el derecho a la alimentación.**

### **Respuesta inmediata a la pandemia y a la actual crisis alimentaria**

91. **Los Estados Miembros deberían, como cuestión de política nacional:**

- a) **Evitar la introducción de prohibiciones de exportación unilaterales que desestabilicen aún más los mercados; Sin embargo, los Estados de bajos ingresos necesitarán la opción de prohibir las exportaciones más rápidamente y con menos justificación que otros Estados;**
- b) **Poner fin a todas las medidas coercitivas unilaterales y a los bloqueos;**
- c) **Evitar el acaparamiento de las existencias nacionales de alimentos y ser transparentes sobre las mismas. Los países con grandes reservas de alimentos deben apoyar a los países necesitados;**
- d) **Exigir a las empresas comerciales que revelen la naturaleza y el importe de sus existencias;**
- e) **Ampliar las políticas de la época de la pandemia que refuerzan la realización del derecho a la alimentación y convertirlas en programas permanentes. Estos incluyen programas que proporcionan:**
  - i) **Transferencias directas de efectivo;**
  - ii) **Comidas escolares universales;**

<sup>96</sup> [A/HRC/49/43](#).

<sup>97</sup> WT/MIN(22)/30.

<sup>98</sup> Anne Orford, "Why it's time to terminate the Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights agreement", conferencia Kirby de 2022 sobre el derecho internacional, disponible en [www.youtube.com/watch?v=jQQQe5\\_-j1M&feature=emb\\_logo](https://www.youtube.com/watch?v=jQQQe5_-j1M&feature=emb_logo).

- iii) **Apoyo a los mercados territoriales;**
- iv) **Apoyo a los campesinos, pastores, pescadores y otros pequeños productores de alimentos, especialmente su acceso a los insumos y a los mercados territoriales;**
- v) **Protección del derecho de asociación de los trabajadores, aplicación de la legislación laboral y mejora de la protección de los trabajadores;**
- vi) **Protección social para mitigar los impactos negativos de la volatilidad;**
- f) **Reconocimiento y apoyo al papel de los gobiernos locales y regionales para satisfacer las necesidades relacionadas con el derecho a la alimentación.**

92. **Los Estados Miembros deben desarrollar planes de acción sobre el derecho a la alimentación basados en los principios de solidaridad, autosuficiencia y dignidad. Esto incluiría abordar los siguientes temas adaptados del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:**

- a) **Cooperación y solidaridad internacionales;**
- b) **Mejorar la producción y la conservación de los alimentos potenciando la diversidad cultural y biológica en los sistemas alimentarios;**
- c) **Apoyar una conexión holística entre los conocimientos locales tradicionales e indígenas y los conocimientos científicos centrados en la agroecología;**
- d) **Reformar los sistemas alimentarios para garantizar la disponibilidad y el acceso a los alimentos en condiciones equitativas y el cumplimiento de los derechos laborales;**
- e) **Garantizar que el comercio sea equitativo por una cuestión de soberanía alimentaria y derechos laborales, estableciendo así mercados justos y estables.**

93. **Se recomienda encarecidamente a la Asamblea General que apruebe una declaración en la que:**

- a) **Reafirme la necesidad de una respuesta multilateral coordinada a la crisis alimentaria y el carácter central del derecho a la alimentación para responder de forma global;**
- b) **Reafirme la importancia de promulgar y aplicar leyes que respeten, protejan y cumplan los derechos de los pueblos indígenas, los campesinos, los trabajadores, las personas con discapacidad, las mujeres y los niños para mantener un sistema alimentario justo y estable;**
- c) **Pida a los Estados Miembros y a las organizaciones internacionales pertinentes que desarrollen un plan de acción sobre el derecho a la alimentación que reutilice los presupuestos públicos existentes para servir de transición justa a la agroecología;**
- d) **Invite a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a desarrollar una agenda sobre el derecho a la alimentación que incluya una transición justa hacia la agroecología y la política comercial internacional durante el taller de tres días que el Consejo de Derechos Humanos solicitó que se celebrara antes de su 52º período de sesiones<sup>99</sup>.**

---

<sup>99</sup> Resolución 49/19 del Consejo de Derechos Humanos.

**Acción inmediata para iniciar la transformación del sistema alimentario a medio y largo plazo**

94. Para hacer frente a la crisis de la deuda y a las necesidades financieras, los Estados Miembros deberían<sup>100</sup>:

a) Establecer un mecanismo de alivio de la deuda internacional que incluya la condonación formal de la deuda y la cancelación del saldo de la deuda con los acreedores soberanos y privados. El alivio de la deuda no debe ir acompañado de condicionalidades estructurales y macroeconómicas que limiten el gasto público o de otras medidas de austeridad;

b) Recordando el llamamiento realizado por el anterior titular del mandato y las resoluciones pertinentes del Consejo de Derechos Humanos, y dado que el cambio climático tiene efectos a largo plazo, no equitativos y profundos en la inseguridad alimentaria, garantizar urgentemente una mayor financiación para apoyar a los países en desarrollo a hacer frente a los efectos del cambio climático mediante mecanismos de adaptación y de pérdidas y daños<sup>101, 102</sup>. Esto es especialmente importante dado que los sistemas alimentarios más afectados por el cambio climático se encuentran en los países que menos han contribuido a las emisiones de gases de efecto invernadero.

95. Los Estados Miembros deben negociar, adoptar y ratificar un instrumento jurídicamente vinculante sobre las empresas transnacionales y otras empresas comerciales con respecto a los derechos humanos. Este instrumento debe garantizar una adecuada prevención de las violaciones de los derechos humanos, incluir mecanismos eficaces de remedio y reparación, y reducir el poder de las empresas en los sistemas alimentarios del mundo.

96. Para proteger y apoyar los derechos sobre la tierra y promulgar una auténtica reforma agraria, los Estados Miembros deberían:

a) Respetar, proteger y garantizar los derechos de tenencia y el derecho sobre la tierra de las personas mediante la promulgación de leyes y políticas acordes con las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y Otras Personas que Trabajan en Zonas Rurales y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas;

b) Garantizar que los sistemas sólidos de derechos de tenencia de la tierra incluyan mecanismos para garantizar la reconciliación y la restitución entre los pastores, los pueblos indígenas, los pescadores, los habitantes de los bosques, los campesinos y otras comunidades y titulares de derechos;

c) Reconocer los derechos de caza, pesca, alimentación y pastoreo, especialmente los de los pueblos indígenas y los que viven bajo ocupación;

d) Garantizar el reconocimiento, la protección y la restitución de los territorios de los pueblos indígenas, así como la reparación y el derecho al retorno de los pueblos, grupos, individuos y comunidades que han sido desposeídos de sus tierras, pesquerías y bosques a causa del conflicto, la ocupación y la guerra;

e) Expropiar grandes extensiones de tierra que emplean métodos industriales intensivos o que son propiedad de inversores financieros y

<sup>100</sup> Véase también [A/76/167](#).

<sup>101</sup> Véase [A/HRC/37/61](#).

<sup>102</sup> Resoluciones [38/4](#) y [50/9](#).

redistribuir las a los pueblos indígenas y a las comunidades locales para la producción agroecológica de alimentos;

f) Garantizar que los derechos sobre la tierra, el derecho sobre la tierra y la reforma agraria sean el centro de cualquier debate sobre el cambio climático y la seguridad alimentaria. La próxima 27ª sesión de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático ofrece la primera oportunidad de este tipo;

g) Proteger a los defensores de la tierra y el medio ambiente y eliminar los actos de asesinato, criminalización, acoso y discriminación contra ellos.

97. Para garantizar que la legislación y la política comercial internacional creen mercados justos y estables, los Estados Miembros deben:

a) Terminar cuanto antes el Acuerdo de la OMC sobre la Agricultura y el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio;

b) Durante el año 2023, debatir una nueva agenda comercial basada en la soberanía alimentaria y los derechos laborales, utilizando un marco de derecho a la alimentación basado en las políticas aquí expuestas y en los principios de solidaridad, autosuficiencia y dignidad expuestos por el Relator Especial<sup>103</sup>. Estos debates deberían celebrarse en diferentes organizaciones de las Naciones Unidas, como el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, el Consejo de Derechos Humanos, el Consejo Económico y Social, la Organización Internacional del Trabajo y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, y producir declaraciones y comunicados;

c) En 2024, negociar un conjunto de principios comerciales basados en el derecho a la alimentación. Estas negociaciones deberían fomentarse en el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, en colaboración con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, y contar con la participación del mayor número posible de Estados miembros. Las principales partes interesadas, en particular los jóvenes titulares de derechos del Mecanismo de la Sociedad Civil y de los Pueblos Indígenas, deberían ocupar un lugar destacado en las negociaciones;

d) En 2025, empezar a negociar nuevos acuerdos comerciales y acuerdos alimentarios internacionales, cuyo objetivo sería desarrollar, apoyar y coordinar las reservas alimentarias locales, nacionales y regionales, utilizando un marco de derecho a la alimentación. El almacenamiento público con fines de seguridad alimentaria debe estar diseñado para garantizar que las personas tengan acceso a alimentos adecuados, que los agricultores tengan un medio de vida estable, que las existencias sean transparentes y que los precios sean justos y estables para productores y consumidores. Todos los sistemas de participación pública deben incluir una participación activa y significativa de los titulares de derechos.

---

<sup>103</sup> A/75/219.